جـامـعـة الـشرق الأوسـط
MIDDLE EAST UNIVERSITY

دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية

The Role of Second Legislative Council in the Jordanian legislative process

إعداد الطالب

زياد توفيق العدوان

إشراف الدكتور

عبد السلام هماش

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

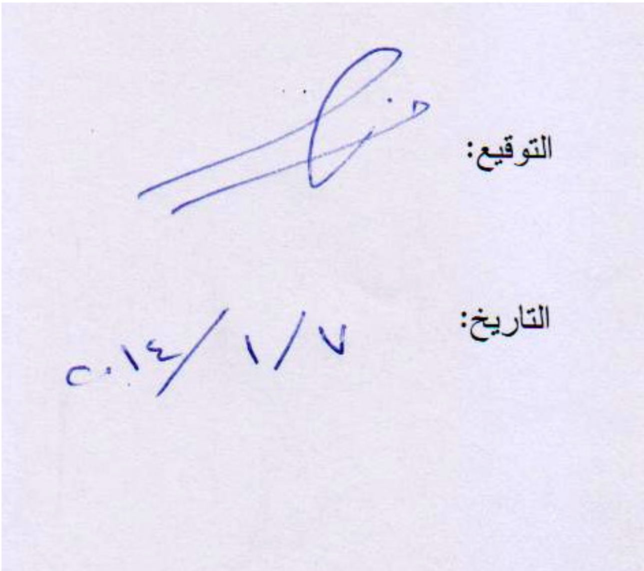
جامعة الشرق الأوسط

كلية الحقوق / قسم القانون العام

2014

نموذج التفويض

أنا زياد توفيق العدوان، أفوض جامعة الشرق الاوسط بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.



قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها " **دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية**" وأجيزت بتاريخ **2014 /1/7**

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور ابراهيم علي الرهيني	رئيساً	....
الدكتور عبدالسلام احمد هماش	مشرفاً	....
الاستاذ الدكتور فيصل شطناوي	مناقشا خارجيا	....

الاية

{رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي
أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ
صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي
تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ}

(15) سورة الأحقاف

الشكر والتقدير

الشكر والتقدير والامتنان لاستاذي الفاضل
الدكتور عبد السلام هماش المحترم
الذي تكرم عليَّ بقبول اشرافه على اطروحتي
كما اتقدم الى كل اعضاء الهيئة التدريسية في جامعة الشرق الاوسط بالشكر والتقدير واخص بالذكر اساتذتي الافاضل

واتقدم بجزيل الشكر الى اعضاء لجنة المناقشة الافاضل

إ لا هـد ا ء

الى مثل الرجولة والقدوة
الى من علمني معنى الحياة
الى من علمني دائماً الوقوف في ساعة الشدة
الى من تقف الكلمات عاجزة عن التعبير عما يجول في خاطري تجاهه

الى أبي العزيز رحمة الله

الى مثال الصبر والحنان والايمان الى

أمي الحنون

الى التي وقفت بجانبي وازرتني وكانت لي العون
الى التي تحملت معي اعباء الحياة

زوجتي العزيزة

الى نور حياتي وحلاوتها
الى الذين اسهر واتعب لاجلهم

اولادي الاعزاء

الى شعار الصدق والوفاء
الى الذين لم يتأخروا عني يوماً
والى من ازاروني ووقفو الى جانبي في كل الظروف .. واسهموا بمظاهر النصح والارشاد

الى اخوتي واخواتي....

فهرس المحتويات

دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية

إعداد الطالب
زياد توفيق العدوان

إشراف الدكتور
عبد السلام هماش

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى بيان دور المجلس التشريعي الاعيان في العملية التشريعية الأردنيـــة، وبيان أهم المشكلات العملية التي تواجه المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية، كما وتهدف هذه الدراسة للبحث في مشكلة الارتكان على المجلس التشريعي الأول وعدم رفض القوانين بـــشكل مدروس. وهدف البحث لبيان أن مجلس الأعيان الأردني يتجاوز دوره مجرد تمثيـــل شـــريحة، أو طبقة اجتماعية، أو اقتصادية، أو نخب سياسية محددة، وإنما يمثل شرائح وطبقات وفئات مختلفة من المجتمع الأردنـــي، ذات خبرات إدارية، وسياسية، وقانونية واسعة

كما وتنبع أهمية هذه الدراسة في أنها تقييم وتحليل دور هيئة ذات طابع خاص داخل النظام السياسي الأردني في ضوء التعديلات الدستورية الأخيرة وتحديد الدور الذي يقوم به فـــي العمـــل على استقرار هذا النظام حاليا ومستقبلا.

وخلصت هذه الدراسة إلى أهم النتائج ومنها أن يقوم مجلس الأعيـــان بتهيئـــة الأرضـــية القانونية والشرعية لمجموعة من الإصلاحات السياسية التي يمكن إدخالها على الـــنظم الـــسياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال الدور الرئيسي للمؤسسة البرلمانية وهو الدور التشريعي. ويشكل حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، ضمانة هامة لاستقلال عضو البرلمان في مواجهة الحكومة، كما أنه ليس من اليسير على الموظف العام القيام بأعبـــاء الوظيفـــة العامـــة والمهام التشريعية.

كما وقد بينت هذه الدراسة أهم التوصيات ومنها تقرير بعض الاستثناءات على مبدأ عــدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والوظيفة العامة، بغية رفد المجلس بخبــرات وكفــاءات إدارية. وضرورة أن يلعب مجلس الأعيان دوراً مهماً في عملية تهيئة الواقع الاقتصادي وتطــويره والذي يعتبر أهم المتطلبات الرئيسية للتنمية السياسية من خلال الاقتراحات التي يقــدمها اعــضاء مجلس الأعيان للحكومة لتنفيذ المشاريع الاجتماعية والاقتصادية.

The Role of Second Legislative Council in the Jordanian legislative process

Prepare students

Ziad Tawfiq al adwan

The supervision of Dr.

Abd AlSalaam Hammash

Abstract

The aim of this study is to indicate the role of the Legislative Council II of Jordan in the legislative process , and the statement of the most important practical problems faced by the Legislative Council, the second in the legislative process , as the aim of this study to look at the problem of relying on the Legislative Council, and the first not to reject the laws thoughtfully . The research aims to demonstrate that the Jordanian Senate beyond his role merely represent a slice , or social class , or economic , or political elites specific , but represents segments and layers and different categories of Jordanian society , with the experience of administrative , political, legal and wide

As The importance of this study in that they evaluate and analyze the role of the private nature within the Jordanian political system in light of the recent constitutional amendments and determine what role to play in stabilizing the system currently and in the future .

The findings of this study to the most important results including the fact that the floor of the Senate by creating legal and legitimate for a set of political reforms that could be made on the political and social systems , economic , and through the main role of the parliamentary institution a legislative role . The prohibition organic combination of parliamentary and public job , an important guarantee for the independence of the prosecutor in -

the face of the government , as it is not easy for the public servant to do the burdens of public office and legislative functions .

As this study has shown the most important recommendations , including some Alastiinaat report on the principle of the inadmissibility of the combined membership of the Senate and public office , in order to supplement the Council's expertise and managerial competencies . And the need for the Senate to play an important role in the process of creating and developing the economic reality , which is considered the most important requirements for major political development through the motions of objects provided by the Government for the implementation of social and economic projects

الفصل الأول

مقدمة الدراسة

أن التاريخ السياسي للبشر يعكس قصصا من الصراعات مات من اجل تفهمها، أو مواجهتها سقراط وأرسطو وكتب المبدعون فيها، ومن اجل وقف هذه الصراعات أو الحد منها أو منع قيامها نشبت الحروب واندلعت الثورات وصدرت الدساتير وسنت القوانين وأبرمت الاتفاقيات ووضعت النظريات، كلها تسعى إلى التوازن في القوى وتعلل كيانها للحد من الاستغلال وتحقيق حرية لفرد وصالح الوطن.

أصبح السائد لدى أعضاء مجلس الأعيان في العقود الأخيرة، مقولة يرددونها باللغة الإنجليزية في وصف أنفسهم، وهي أنهم يكونون الـ (Privy Council)، وبعد أن ينطقونها باللغة الإنجليزية يردفون باللغة العربية أنهم (المجلس الخاص للملك)، ثم بعد ذلك يفسرون الوصف بالقول أنهم المجلس الاستشاري الخاص للملك. وبهذا يريحون أنفسهم من عناء الاختلاف مع الحكومات في توجهاتها، سياسات وتشريعات، كجزء من السلطة التشريعية. ومن خلال هذا الوصف للذات وللدور وتكرار ترديده ثم الاعتقاد به، ألغى الأعيان دورهم، وعصفوا بالغايات الأساسية التي استهدفتها الدساتير من النص على تشكيل مجلسهم.(1)

إن مجلس الأعيان هو جزء لا يتجزأ من السلطة التشريعية، ويتكون من عدد لا يزيد عن نصف عدد مجلس النواب(2). ووفقا لنصوص الدستور الأردني، فإنه يفترض أن يكون له دور في التشريع وفي الرقابة على الحكومات. تنص المادة (96) من الدستور الاردني على انه "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من

---

(1) الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة عمان الأردن، ص8.

(2)نصت المادة 63 من الدستور الاردني انه يتألف مجلس الاعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب .

الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش إستجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة"، ويفترض فيه أيضا أن يشكل دور العقل والحكمة في السلطة التشريعية. لكن الحكومات أرادت له غير ذلك، وصادف ما أرادته الحكومات هوى في نفوس أعضائه، فلم يدافعوا عن دورهم المسلوب ولا عن النصوص الدستورية التي أدى تعديلها إلى جعلهم قابلين للعزل والفصل من العمل. وتعتبر مهمة سن القوانين من المهام الرئيسة المنوطه بالسلطة التشريعية حيث تمر عملية سن القوانين بمراحل ولصدور إي قانون لا بد من مروره بالعتبات الدستورية وكما نظمت من قبل الدستور والأنظمة الداخلية لمجلس الأمة (الأعيان والنواب).[1]

القانون- يصدر عن السلطة التشريعية (مجلس الامة) ولكنه يصدر بناء على طلب الحكومة عند إرادتها لتنظيم قطاع معين خلال إدارتها للمرافق العامة للدول وهذا هو الأصل العام والطريق الأول. كذلك يجوز لأعضاء السلطة التشريعية أنفسهم اقتراح أي مشروع قانون يرونه مناسباً أو الطلب لتعديل أي مشروع قانون قائم.[2]

تقوم الأنظمة السياسية المختلفة على مؤسسات أساسية مركزية منظمة بواسطة الدستور الذي يبين كيفية تشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها المتبادلة فيما بينها, وهذه الأخيرة التي تعتبر ذات أهمية كبيرة ومميزة حيث أنه لكل سلطة مهامها فإذا كان دور السلطة التنفيذية يتمثل في تنفيذ القواعد القانونية والسلطة القضائية تقوم بتطبيقها على مستوى مؤسساتها فإن دور السلطة التشريعية يتمثل أساسا في وضع هذه القواعد العامة وهي الهيئة التي لها حق في إصدار القواعد العامة

([1]) فتح الباب، ربيع، (1992)، **الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديمقراطية الحديثة**، دار النهضة العربية القاهرة، ص51.

([2]) مهنا، أمين، (2002)، **التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية**، ص15.

الملزمة التي تحكم تصرفات الناس، داخل كيان الدولة وتتجه أنظمة الحكم ذات الطابع النيابي كما يتضح من الدستور إلى إعطاء حق التشريع لمجلس النواب وذلك بسن القوانين.(1)

تختلف الطريقة التي تتشكل بها السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية بصورة عامة وفي دول العالم الثالث بصورة خاصة, ويأتي هذا الاختلاف نتيجة التطورات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية التي تمر بها هذه الدول. تتكون السلطة التشريعية في عدد من دول العالم من مجلس واحد, حيث أن هذا المجلس هو الذي يمثل الإرادة الشعبية، ودول أخرى تتكون السلطة التشريعية في نظامها السياسي من مجلسين: الأول: يمثل شعب الدولة بمختلف فئاته وشرائحة، والمجلس الثاني: يقتصر تمثيله إما للولايات في الدول المركبة أو لطبقات وفئات معينة في الدولة البسيطة. (2)

وقد تأثر الأردن في تشكيل السلطة التشريعية، بنمط التطورات السياسية والاقتصادية التي شهدها منذ بداية تأسيسه في عام 1920. فقد أسس دستور 1928 –وهو أول قانون أساسي لشرقي الأردن أول مجلس تشريعي, وكان يتكون من أعضاء منتخبين على مرحلتين، بالإضافة إلى أعضاء المجلس التنفيذي آنذاك، وهم أعضاء في هذا المجلس, الذي كان يشكله الأمير. وبعد استقلال الإمارة في عام 1946م وتحولها إلى مملكة أسس دستور 1947 لسلطة تشريعية تتألف من مجلسين هما: مجلس الأعيان الذي يقوم الملك بتعيين رئيسه وأعضائه ومجلس النواب الذي يتشكل عن طريق انتخابات عامة وسرية ومباشرة من قبل هيئة الناخبين. وقد أكد دستور 1952م، وهو الدستور الثالث للمملكة، هذا التوجه في تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين هما: مجلس الأعيان،

---

(1) الغزوي، محمد، (1995)، **الوجيز في التنظيم الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية**، ص 86.

(2) قدورة، زهير أحمد، (2006)، **المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة**، دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ص112.

والنواب, يشاركهما في العمليـــة التشريعية الملك وذلك بموجـــب نص المـــادة 25 مـــن الدســـتور المشار إليه. [1]

مشكلة الدراسة:

الغرض من هذه الدراسة هو دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية وإيجـــاد مرتكزاتها القانونية وأسسها، وبيان مدى دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية مـــن حيث التعهد بالالتزام بنصوصها والوسائل التشريعية واستخراج وتقدير فاعليتها وطبيعتها وتأثيرها على سير العملية التشريعية وخضوعها للدستور.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة لبيان دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية، والبحث فـــي المشكلات العملية، وتهدف هذه الدراسة للبحث في مشكلة الارتكان على المجلس التـــشريعي الاول وعدم رفض القوانين بشكل مدروس.

كما تهدف هذه الدراسة إلى بيان موضوع دور المجلـــس التـــشريعي الثـــاني فـــي العمليـــة التشريعية، وكذلك وسائلة، بالإضافة إلى بيان أحكامه التفصيلية، وانه يتجاوز دوره مجرد تمثيـــل شريحة، أو طبقة اجتماعية، أو اقتصادية، أو نخب سياسية محددة، وإنما يمثل شرائح وطبقات وفئات مختلفة من المجتمع الأردنـــي، ذات خبرات إدارية، وسياسية، وقانونية واسعة

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في تقييم وتحليل دور هيئة ذات طابع خاص داخل النظـــام الـــسياسي الأردني في ضوء التعديلات الدستورية الأخيرة وتحديد الدور الذي يقوم بـــه فـــي العمـــل علـــى استقرار هذا النظام حاليا ومستقبلا.

([1]) قدورة، زهير أحمد، (2006)، المرجع السابق، ص113

أسئلة الدراسة:

وتسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤلات الآتية:

1- ما المقصود بالعملية التشريعية وطرقها وأنواعها؟

2- ما دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية ؟

3- ما موقف الدستور الأردني من دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية؟

4- ما موقف النظام الداخلي لمجلس الأعيان من دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية؟

5- ما مدى انسجام التشريعات والقوانين في الأردن في تحقيق دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية؟

حدود الدراسة

المحدد الزماني: سيتم تناول هذا الموضوع في الفترة الزمنية للدستور الأردني لعام 1952 الحالي حيث يقوم ببيان دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية.

المحدد المكاني: سيتم التطرق في هذه الدراسة لدور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية وذلك لبحث التطورات القانونية.

مصطلحات الدراسة:

السلطة التشريعية: هي هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين. وتعرف الهيئات التشريعة بتسميات عدة منها: البرلمان والكونغرس والجمعية الوطنية. تعتبر الهيئة التشريعة في الحكومات ذات النظام البرلماني هي السلطة الرسمية العليا. أما في الأنظمة الرئاسية فإن الهيئة التشريعية تتكون من أعضاء منتخبين من قبل الشعب ومستقلين عن السلطة التنفيذية مهمتها مناقشة القوانين وإصدارها مع إمكانية اقتراح تلك القوانين من قبل السلطة التنفيذية. إضافة إلى سن القوانين فإن للهيئات

التشريعية سلطات حصرية في فرض الضرائب والرسوم والمصادقة على ميزانية الدولة والوثـائق المالية الأخرى، كما أن مصادقة الهيئات التشريعية مطلوبة لإبرام الاتفاقيـات وإعـلان الحـرب. وتختلف هذه الاختصاصات الحصرية من دستور إلى آخر.[1]

التشريع: هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تصدر عن السلطة التشريعية ، كما تطلق كلمة التشريع على نفس القواعد التي وضعت عن طريق هذه السلطة مـثلا يقـال تـشريع الـضرائب والتشريع المدني والقواعد التي تنظم التجارة تسمى تشريعاً ، وعلى ذلك ، والقواعد التـي تـنظم المرور تسمى تشريع وهكذا. [2]

التفسير: هو تحديد معنى القواعد التشريعية التي تطبق على العلاقات الإجتماعية وبيان المراد منها توطئة للاستدلال على الحكم القانوني الواجب التطبيق. [3]

تفسير التشريعي: هو عملية تهدف إلى تحديد مضمون القواعد القانونية تحديداً واضحاً والوقـوف على ما تتضمنه من فروض وأحكام، وهو التفسير الذي يضعه المشرع بنفسه فقد يقدر المشرع عند وضع التشريع أن مقصده قد لا يكون واضحاً وأن ذلك قد يؤدي خلافاً في الـرأي، ولكـن يمكـن توضيح ذلك من خلال إصدار المشرع تفسير لهذا التشريع يبين حقيقة ما يقصده، وقد يصدره لاحقاً ويسمى بالتشريع التفسيري ويتم تطبيقه من تاريخ صدور التشريع الأول بشرط أن لا يتضمن أحكام جديدة.[4]

([1]) الطماوي، سليمان، (1988)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، ص563.
([2]) عثمان، حسين، (1989)، **النظم السياسية والقانون الدستوري المصري الدار الجامعية**، بيروت، ص116.
([3]) شيحا، إبراهيم، (د.ت)، **الأنظمة السياسية الدول والحكومات**، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت.
([4]) عبد الوهاب، محمد رفعت، (1993)، **النظم السياسية**، دار المطبوعات الجامعية، السكندرية، ط1.

التفسير الفقهي: وهو التفسير الذي يقوم به الفقهاء في دراساتهم للقانون ، وليس له صفة إلزامية لأن الفقه ليس من المصادر الرسمية للقانون، وله تأثير كبير على القضاة أو المشتغلين بالقانون لتعديلاته المتواصلة والكثيرة نتيجة لتفسير وتحليل الفقهاء.(1)

الدراسات السابقة:

دراسة زهير أحمد قدورة بعنوان المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة دراسة مقارنة.(2)

تناولنا في هذا البحث من خلال دراسة مقارنة السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة، وركزنا اهتمامنا على المجلس التشريعي الثاني في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين سواء أكانت بسيطة أم اتحادية. وقد وجدنا أن الازدواج البرلماني لا يجد ما يبرره في الدول الديموقراطية البسيطة. أما فيما يخص الدول الاتحادية فإن نظام المجلسين ضروري. لأن هذه الدول تتكون من مجموعة من ولايات لا ترغب في ا لاندماج كلياً في الدولة الاتحادية وإن ما تفضل الاحتفاظ لنفسها ببعض الاستقلال والحقوق والاختصاصات. وعادة ُتمثّل هذه المجموعات بمجلس ثانٍ يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية، ومن خلال التطبيق العملي لنظام المجلسين في الدول البسيطة والاتحادية وجدنا أن المجلس التشريعي الثاني بدأت تقلّ أهميته مع مرور الزمن. كما تناقص دوره سواء في الدول الاتحادية أم البسيطة، وقد تطّرقنا في بحثنا إلى أمثلة من تلك الدول وهي: بريطانيا وفرنسا وكندا واستراليا، ومن الدول العربية: الأردن ومصر. وقد قسمنا البحث إلى ثلاثة فصول، تناول الفصل الأول: التعريف بنظام المجلسين

---

(1) الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة عمان الأردن، ص154.

(2) قدورة، زهير أحمد، (2006)، **المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة دراسة مقارنة**، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، العدد الاول.

التشريعيين في الدول البسيطة والاتحادية. وفي الفصل الثاني: قدمنا شرحاً مع الأمثلة لتناقص دور المجلس التشريعي الثاني مع مرور الزمن في العديد من دول العالم. وفي الفصل الثالث: عرضـنا للاتجاه الحديث في الأنظمة السياسية المعاصرة نحو إلغاء المجلس التشريعي الثاني. والسبب أن نظام الازدواج البرلماني قد ضعفت أهميته بسبب تزايد التيار المركزي، حتى أن هناك عدداً مـن الـدول الاسكنديناڤية قامت بالفعل بإلغاء المجلس التشريعي الثاني لعدم جدواه، وفي النهاية عرضنا نتـائج البحث ثم أتبعناها بتوصياتٍ تدعو إلى إلغاء المجلس التشريعي الثاني ولا سيما في الدول الناميـة، وذكرنا الأسباب التي تدعونا إلى تبني هذا الرأي.

دراسـة فـايز زريقـات بعنـوان مجلـس الأعيـان ودوره فـي النظـام الـسياسي الأردنـي (دراسة تشريعية مقارنة) [1]

تهدف هذه الدراسة إلى بيان أهمية دور مجلس الأعيان في النظام السياسي الأردني وتميزه على الرغم من كونه مجلساً معيناً من قبل الملك. اعتمدت الدراسة على استخلاص مـادة البحـث مـن نصوص دستور 1952م، وعدد من المؤلفات التي تتحدث عن الـسلطة التـشريعية فـي الأردن، ومقابلات مع عدد من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب بالاضافة إلى عدد من محاضـر جلـسات المجلسين ذات العلاقة بالبحث، وقامت الدراسة بعرض هذه المعلومات وتحليلها حيـث وجـدت أن دور مجلس الأعيان يتجاوز مجرد تمثيل فئة أو شريحة اجتماعية أو سياسية محددة، وإنمـا يقـوم بوظائف تماثل تلك التي يقوم بها مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب، وذلك للأسباب الآتية:

1. إن مجلس الأعيان على الرغم من كونه معينا من قبل الملك إلا انه يمارس صـلاحيات رقابيـة سياسية ومالية على الحكومة.

([1]) زريقات، فايز، (2009)، **مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني دراسة تشريعية مقارنة**، مجلة المنار، المجلد 15، العدد3.

2. إن مجلس الأعيان جزء هام من السلطة التشريعية الأردنية, يقوم برفد هذه السلطة بمهـــارات، وخبرات, تتطلبها العملية التشريعية، قد لا توفرها الانتخابات البرلمانية لمجلس النواب الأردني.

3. إن مجلس الأعيان يوفر علاقاتٍ إيجابية داخل النظام البرلماني الأردني، ممَّا يعــزز الحـــوار والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويخلق مناخاً من الاعتدال السياسي داخل مؤسسات النظام السياسي الأردني، ويعمق التوجه الديمقراطي عن طريق تطوير المشاركة الشعبية فـــي العملية السياسية.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

أن مجلس الأعيان الأردني الرديف التشريعي لمجلس النواب مارس على الدوام مهامه التي تتعلق بتشريع القوانين ضمن دور تقليدي مألوف يدلل على لبس في المفاهيم الدستورية التي لم تمنع الأعيان أصلا من مهمة القيام بالرقابة إلى جانب التشريع على أعمال السلطة التنفيذية، ولـــم يقيـــد الدستور مجلس الأعيان بأي أسلوب أذا رغب المجلس في التعاطي مع الشأن العام وممارســـة دور مؤثر يعني مصلحة الوطن الذي يعتبر الأعيان من أبناؤه، وتختلف هذه الدراسة عـــن الدراســـات الأخرى بان النظرة للأعيان بوصفهم مجلس تشريفاً، وحصر دورهم بالتـــشريع والتـــصويت دون الخوض بالأمور العامة وكأنها لا تعنيهم.

وتختلف هذه الدراسة إلى أنها تبين أن ممارسة الأعيـــان لـــدورهم ومهـــامهم التـــشريعية والرقابية تؤثر بشكل كبير في العملية السياسية والرقابية على السلطة التنفيذية، وذلك ببيان أليه عمل مجلس الأعيان وترك الباب مفتوحاً للاستفادة من تجاربهم وأفكارهم في أثراء مسيرة البلد لا ســـيما وان غالبيتهم يعتبروا أصحاب خبرات طويلة في العمل العام المدني والعسكري.

منهجية الدراسة

وسوف يتم اعتماد المنهج الوصفي المستند على المنهج العلمي، من خلال الرجوع إلى البيانات والمصادر الأصلية والثانوية التي تختص بموضوع البحث، كما سيعتمد الباحث على منهجين لإتمام هذا البحث وهما:

المنهج الوصفي (التحليلي): يقوم هذا المنهج على وصف ظاهرة دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية للوصول إلى أسبابها وانواعها والعوامل التي تتحكم فيها، واستخلاص النتائج لتعميمها. كما أنه ينبغي تفسير النتائج التي يتم الحصول عليها بكل عناية مع تجنب الحالات غير العادية أو غير الممثلة. وفي هذه الدراسة سيتم استخدام هذه المنهج لتحليل الأنظمة المقارنة في هذا البحث من أجل تحليل أكثر لدور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية ولبيان النظريات ووصف الظواهر التي تحقق هدف الدراسة.

المنهج المقارن: ويعتمد المنهج المقارن في هذه الدراسة على مبدأ المقارنة بين دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية في المناهج المقارنة واستخلاص أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بينها، وطريقة العلاقات المتقاطعة، وهو ما يساعدنا في دراستنا، للمقارنة بين الأنظمة المختلفة والدساتير الأخرى في هذه الدراسة.

الفصل الثاني

تطور الحياة البرلمانية والتشريعية في الأردن

مجلس الأمة يقوم بالدور التشريعي المناط به بموجب أحكام الدستور منذ عام 1952، حيث مارس الرقابة على الأداء الحكومي من مساءلة، والاستجواب، وشارك بفعالية في عمليات صنع القرار، وفي إصدار تشريعات جديدة، ولاسيما قانون الأحزاب، وقانون المطبوعات والنشر، وإلغاء القوانين الاستثنائية كقانون الدفاع وقانون امن الدولة، وتلا ذلك تبني سلسلة من الإصلاحات لضمان استمرارية التقدم في مجال التنمية والإصلاح السياسي، ومن تلك الإصلاحات عملية إعادة تنظيم الواقع الحزبي، والتعديلات السياسية، وقواعدها الدستور الأردني لعام 1952.(1)

وهذه الدراسة لا تبحث في موضوع الأنظمة البرلمانية المختلفة بل تركز بالمقارنة بين نظام الغرفة الواحدة ونظام الغرفتين، وكذلك لا تركز على العلاقة بين مجلس الأعيان ومجلس النواب حيث اعتمدنا دراسة تحليلية مركزة على مجلس الأعيان الأردني ودورة التشريعي.

وسنعمل على تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث حيث تناولت في المبحث الاول نشأة الحياة البرلمانية والتشريعية في الأردن، اما في المبحث الثاني فقد تناولت الحياة السياسية وأثرها على مجلس الأمة وتركيبته وفي المبحث الثالث بينت الإصلاح السياسي في الأردن وأثره على دور العملية التشريعية.

---

(1) الحياري، عادل، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، دراسة مقارنة، **مطبوعات الجامعة الأردنية**، عمان، 1972، ص151.

المبحث الأول

نشأة الحياة البرلمانية والتشريعية في الأردن

نشأت الدولة الأردنية كإمارة عام 1921 ومملكة مستقلة ذات سيادة عـام 1945 وأعلنـت المملكة الاردنية الهاشمية على الضفتين عام 1950 . ومر التشريع في مراحل عديدة مـن خـلال مؤسسات تشريعية ما انقطعت طيلة هذه العقود مع توقف عمل مجلس النواب بعد حرب عام 1967 وحتى عودته عام 1984 [(1)] مع وضع بديل على شكل المجلس الاستشاري الذي تم تشكيله بطريقة خاصة خلال المدة المذكورة.[(2)]

يعتبر الدستور الاردني لسنة 1952 هو الدستور المعدل لدستور عام 1946، وقـد جـاء بمبادئ جديدة نتيجة للظروف السياسية التي مرت بها البلاد، وتتمثـل فـي قـرار الوحـدة بـين الضفتين(24نيسان / ابريل 1950) يتكون الدستور الاردني من ديباجه عـشرة فـصول و (131) مادة. وكما توضح الديباجة، فقد صدر هذا الدستور بطريقة العقد، ذلك ان مصادقة الملك عليه قـد تمت بعد ان اقرّت السلطة التشريعية بمجلسيها وهي ممثلة الشعب الموافقة على هذا الدستور.

وقد تأثر الأردن في تشكيـل السلطة التشريعية، بنمط التطورات السياسية والاقتصادية التي شهدها منذ بداية تأسيسه في عام 1920. فقد أسس دسـتور 1928 –وهـو أول قـانون أساسـي لشرقـي الأردن أول مجلس تشريعي, وكان يتكون من أعضاء منتخبيـن على مرحلتين، بالإضافة إلى أعضاء المجلس التنفيذي آنذاك، وهـم أعضاء في هذا المجلس, الـذي كان يشكله الأمير. [(3)]

([1]) الشاعر، جمال، **مفهوم التعددية في الأردن**, الافق العربي, ندوة 25– 27 تشرين الأول، 1986م، ص179

([2]) الرفاعي، محمد هلال، (2010)، **تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في التنظيم السياسية المعاصـرة**، دار الثقافة، عمان، ص413–433.

(3) الحياري، عادل، المرجع السابق، ص 152

وبعد استقلال الإمارة في عام 1946م وتحولها إلى مملكة أسس دستور 1947 لسلطة تشريعية تتألف من مجلسين هما: مجلس الأعيان الذي يقوم الملك بتعيين رئيسه واعضائه ومجلس النواب الذي يتشكل عن طريق انتخابات عامة وسرية ومباشرة من قبل هيئة الناخبين كما نصت المادة (1/68) من الدستور الاردني[1].

وقد أكد دستور 1952م، وهو الدستور الثالث للمملكة, هذا التوجه في تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين هما: مجلس الأعيان كما ورد في نص المادتين (62–63) من الدستور الاردني[2]، والنواب, يشاركهما في العملية التشريعية الملك وذلك بموجب نص المادة 25 من الدستور المشار اليه. [3]

تعود نشأة المجلس الامة أي تشكل المجلس النيابي من مجلسين من واقع التطور الواقعي والتشريعي للبرلمان الإنجليزي, وليس نتيجة لمبادئ أو نظريات سياسية علمية. ويتمثل هذا التطور الواقعي والتشريعي التاريخي عندما سعى رجال الدين والأشراف بتشكيل مجلس خاص بهم متجانس لينأوا بأنفسهم عن نواب المدن والأقاليم الذين قاموا بدورهم بتأليف مجلسهم الخاص بهم. وقد تطورت هذه الخطوات من قبل رجال الدين ونواب الاقاليم إلى استقلالية كل مجلس, وبدى البرلمان البريطاني يتكون من مجلسين بشكل رسمي وقانوني, المجلس الأول: الذي يضم رجال الدين والاشراف، وعرف بمجلس اللوردات, والمجلس الآخر: الذي يضم نواب المدن والاقاليم،

---

(1) المادة (1/68) من الدستور الاردني التي نصت على مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الإنتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين.

(2) المادة (62) من الدستور الاردني والتي تنص على يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان – ومجلس النواب. والمادة (63) من الدستور الاردني والتي تنص على يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب

(3) شيحا، إبراهيم، **الأنظمة السياسة – الدول – الحكومات**، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1992، ص244. أيضاً انظر: ثروت بدوي، **النظم السياسية**، دار النهضة العربيه، القاهرة، 1975، ص329.

وسمي بمجلس العموم (مجلس الشعب)، ومن ثم انتشر هذا النموذج الانجليزي في مختلف الدول القومية التي أصبحت تشكل المجالس التشريعية على أساس واقعها الاقتصادي، والسياسي والتاريخي.[1]

حيث وجدت هذه الدول أن نظام ازدواج المجلس البرلماني يناسب واقعها ومن بين هذه الدول المملكة الأردنية الهاشمية ونص الدستور الاردني على الانتخابات البرلمانية في نص المادة (1/68) منه.[2]

إن الاقتراع السياسي هو السلطة الممنوحة بالقانون لبعض أفراد الامة للمساهمة في الحياة العامة مباشرة أو بالنيابة عن طريق الاعراب (الافصاح) عن إرادتهم فيما يتعلق بتعيين ممثلهم لدى السلطة التشريعية[3]، وتوافق الدستور الاردني مع ما ورد في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في عام 1948 في المادة 21 الفقرتين الاولى والثانية على ما يلي:

1- لكل فرد الحق في الاشتراك في ادارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً .

2- أن ارادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة ، ويعبر عن هذه الاراده بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي أجراء مماثل يضمن حرية التصويت".

وبذلك فقد وافق الدستور الاردني لعام 1952 مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

---

(1) المشاقبة، اميل، (2012)، **النظام السياسي الاردني**، المطبعة الوطنية، ص38.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، **الأنظمة السياسية**، منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2004م, ص263– 264.

(3) الغالي، كمال، (1965)، **مبدئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، جامعة دمشق، ص 160.

ولقد تطورت قوانين الانتخاب الاردنية ابتداء من عام 1923 وكان هــذا التطــور يخــص موضوعين هما الدوائر الانتخابية وطرق الانتخاب موضحا الاساس الذي تتشكل فيه الحياة السياسية والتشريعية في الدولة.[1]

وبتاريخ 1923/12/9 أقر أول قانون انتخاب أردني[2] وأصبح بواسطة هــذا القــانون يــتم اختيار أعضاء المجلس التشريعي. وقد الغي هذا القانون بموجب قانون انتخاب أعــضاء المجلــس التشريعي الصادر سنة 1928، المنشور في العدد 199 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1928/8/15، وقد قسمت الامارة بموجب هذا القانون إلى اربع دوائر انتخابية تسمى مقاطعــات وهــي البلقــاء وعجلون والكرك ومعان، وقد كان أعضاء المجلس التشريعي ستة عشر عضواً، وقد كانت دائــرة البلقاء بموجب هذا القانون تنتخب ستة أعضاء خمسة منهم مسلمون ضمنهم أثنين مــن الــشركس، ويكون السادس مسيحيا، وعجلون أربعة أعضاء ثلاث منهم مسلمون والرابع مــسيحي، والكــرك ثلاث أعضاء اثنان مسلمان والثالث مسيحيا، ومعان عضو واحد مسلم، وكان هناك بموجــب هــذا القانون عضو بدو الشمال وعضو بدو الجنوب، وقد ظهر من خلال تقسيم الــدوائر المــذكورة أن القانون اعتمد بتقسيمة للدوائر على التقسيمات الادارية آخداً في الاعتبار حساب الاقليات بالتمثيل.[3]

وقد ألحق بقانون 1928 اضافات سميت بذيل قانون الانتخاب كما ألحق بقانون آخر صدر برقم 14 لسنة 1942 على أنه لم يلحق بموجبها تعديل جوهري على قانون الانتخاب .

ثم صدر قانون الانتخاب المؤقت رقم (55) لسنة 1949 والمسمى بالقانون الإضافي لقانون الانتخاب لمجلس النواب، وقد نص هذا القانون على مضاعفة عدد أعضاء مجلس النــواب حيــث

---

(1) مشار الية موقع مجلس الامة الالكتروني http://www.parliament.jo/node/137

(2) تيسير الزعبي، (1994)، **شرح قانون الانتخاب لمجلس النواب**، المكتبة الوطنية، الطبعة الاولى، ص11.

(3) المحاسنة، محمد، **ورقة عمل بعنوان تطوير التشريعات الانتخابية الاردنية**، ندوة تــشريعات الانتخــاب حجــر الاساس في النظام الديمقراطي، مركز الاردن الجديد للدراسات، ص 2 .

اصبح عشرين نائبا ينتخبون عن الضفة الغربية، وقد كان ذلك بناء على الوحدة مع الضفة الغربية ، وقد ظلت طريقة الانتخاب على ما هي علية في القانون السابق أي طريقة الانتخاب بالقائمة ، ثم صدر القانون المؤقت رقم (79) لسنة 1951، بموجبه أصبحت مناطق بدو الشمال وبدو الجنوب دوائر انتخابية وأصبح نائب بدو الشمال ونائب بدو الجنوب ينتخبان بنفس الطريقة التي ينتخب فيها باقي أعضاء مجلس النواب، وفي عام 1952 صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية المعمول به حاليا، وصدر في ظل هذا الدستور القانون المؤقت (22) لسنة 1958، حيث زيدت بموجبة مقاعد مجلس النواب عشرة مقاعد أخرى.

ثم صدر قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (24) لسنة 1960 وبموجب هذا القانون ارتفع عدد النواب إلى ستين بحيث يتنخب أعضاء المجلس في كل من الضفتين مناصفة، وقد ظلت الدوائر من حيث التقسيمات الادارية على ما هي علية .[1]

ثم صدر القانون المؤقت رقم (40) لسنة 1962، والذي جرى بموجبة تعديل وضع الدوائر فيما بين قضاء جرش وقضاء أربد، حيث اعتبرت عشائر بني حسن تابعة لدائرة جرش. ثم صدر القانون رقم (18) لسنة 1974، والذي يعتبر تطورا نحو الديمقراطية والمساوة أمام القانون حيث سمح هذا القانون للمرأة أن تشارك في الانتخابات النيابية، وقد عدل هذا القانون بموجب القانون رقم (13) لسنة 1984 ولكن هذا التعديل لم يغير في أوضاع الدوائر أو طريقة الانتخاب، حيث تم الابقاء على نظام الانتخاب بالقائمة .[2]

ولقد ظل الاساس في قوانين الانتخاب حتى عام 1984 وهو القانون رقم (24) لسنة 1960 إلى أن صدر قانون الانتخاب رقم (22) لسنة 1986 وفيما بين عام 1960 وعام 1986 حدثت

([1])الزعبي، خالد موسى، المرجع السابق، ص48.

([2])الحموري، محمد (2003). **القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وآثام السياسة**، مجلة نقابة المحامين، العدد(6). عمان، الأردن، ص14.

تغييرات كبرى نتجت عن حرب عام 1967، وما تبعتها من أوضـــاع سياســـية وقـــوى سياســـية جديدة[1]، ففي هذه الفترة احتلت الضفة الغربية ونزح عدد كبير من السكان إلى الضفة الـــشرقية ، وتركزوا في مناطق دون آخرى، وقد توقفت الحياة النيابية في الاردن حتـــى عـــام 1984 حيـــث أجريت في هذا العام الانتخابات التكميلية، ثم صدر نظام رقم (60) لسنة 1986 المعـــدل لقـــانون الانتخاب والذي ادخل تعديلا على الدوائر الانتخابية، حيث أشارت المادة (31) منه إلى أن الدوائر الانتخابية ستقسم حسب جدول سيصدر لاحقا، وقد صدر هذا الجدول بموجب القانون المؤقت رقـــم (23) لسنة 1989، كما عدل هذا القانون بالقانون المؤقت رقم (14) لسنة 1989، ونذكر أن الاردن في عام 1988، كان قد إتخذ قراره بفك الارتباط الاداري والقانوني مع الضفة الغربية وبعدها قسم الاردن بموجب هذا القانون إلى عشرين دائرة انتخابية وزاد عدد النواب بحيث أصبح عددهم ثمانين نائباً، وقد أبقى القانون على الطريقة السابقة للانتخاب وهي طريقة الانتخاب بالقائمة مع روح نظام الانتخاب الفردي. [2]

وبناء على هذا القانون انتخب مجلس النواب الحادي عشر وفقا لاخر تعديل لحق به عـــام 1989 ، وقد وصف هذا المجلس بأنه من خيرة وأنشط المجالس النيابية الاردنية ، وقد حـــل هـــذا المجلس قبل نهاية مدته في 1993/8/4، ثم صدر القانون المؤقت رقم (15) لسنة 1993، قـــانون الصوت الواحد والذي أدخل تعديلاً جوهرياً على القانون رقم (22) لسنة 1986، وتعديلاته ويتمثل هذا التعديل بتغير طريقة الانتخاب فبعد أن كانت الطريقة المتبعة هي الانتخاب بالقائمة في قـــانون 1986، أصبحت بموجب القانون المؤقت رقم (15) لسنة 1993 هي طريقة الانتخاب الفردي مـــع الابقاء على وضع الدوائر كما هي في قانون 1986.

([1])د.محمد المحاسنة ، المرجع السابق، ص3 .

([2])العطور، محمود (2002)، **حالة الضرورة في الفقه الدستوري**، مجلة نقابة المحامين، العدد (1، 2، 3) ، عمان، الأردن، ص22.

وقد كان تطبيق هذه الطريقة مع الابقاء على وضع الدوائر كما هي تطبيقا غريبا من نوعه حيث وصف هذا التطبيق بأنه الحالة الوحيدة التي طبق فيها الانتخاب الفردي بهذا الشكل ، ولم يكن لهذا التطبيق مثيل في البلاد التي طبقت الانتخاب الفردي .ذلك أن جميع البلدان التي طبقت الانتخاب الفردي كانت قد قامت بتقسيم الدولة إلى دوائر بعدد النواب لتنتخب كل دائرة نائبا واحداً فقط. (1)

أما الوضع في الاردن في ظل القانون المؤقت رقم (15) لسنة 1993، فقد أصبح يختلف عن ذلك، حيث أخذ المشرع بنظام الصوت الواحد مع الابقاء على عدد الدوائر الانتخابية وعددها عشرون دائرة انتخابية، في حين أن عدد أعضاء مجلس النواب 80 نائباً. وقد كانت هذه فعلا حالة غريبة بالتطبيق. (2)

وعندما صدر قانون الانتخاب المؤقت لعام 2001 فقد تم زيادة عدد الدوائر الانتخابية من 21 دائرة إلى 45 دائرة، وعدد المقاعد النيابية إلى 104 مقاعد بدلا من 80 مقعدا، وإعاد تقسيم الدوائر السابقة ومع ذلك فإن عدد الدوائر الانتخابية لم تتناسب مع عدد النواب وهو أمر يؤخذ على قانون الانتخاب بالسلبية. (3)

وذهبت بعض الاحزاب الاخرى إلى أن الاسباب والدوافع التي أدت بالحكومة لاصدار هذا القانون هو الخوف من نجاح الاحزاب ووصولها إلى مجلس النواب (4) بعد صدور قانون الاحزاب

---

(1)أنظر في هذا الشأن: www.parliament.gov.jo.htm

(2)الحموري، محمد، المرجع السابق، ص16.

(3)أنظر شأن الانتقادات الموجهة إلى هذا القانون : Jordan Times ,Monday ,August 28.200

(4)أنظر محاضر الجلسة الثالثة عشرة من الدورة العادية الرابعة لمجلس الامة الثاني عشر المنعقدة في 1997/1/26، والعدد 013)، المجلد (34) ، كلمة النائب نزية عمارين، ص 44-45 . وكذلك كلمة النائب خليل حدادين من نفس المحضر.

السياسية، وذلك بهدف تحجيم جميع الأحزاب وتقليل أثرها في المجلس[1] والحقيقة أن دراسة نتائج تطبيق هذا القانون تؤيد هذه الآراء .

أن تعديل قانون الانتخابات قد ارتبط بالظروف السياسية التي مرت بها البلاد. والحقيقة أن أكثر الأحزاب التي تأثرت من هذا القانون هي جبهة العمل الإسلامي حيث تراجع عدد أعضائها في المجلس من 22 نائباً عام 89 إلى 16 نائباً عام 1993 والأمر الذي أدى بها إلى عدم المشاركة في انتخابات عام 1997 .

1. مرحلة مناقشة المشروع في الجلسة العامة: يدرج على جدول الأعمال قرار اللجنة المتضمن مشروع القانون والأسباب الموجبه له ورأي اللجنة بكل مادة من مواده، يتلو مقرر اللجنة قرار اللجنة وتوصياتها ومواد المشروع مادة مادة وتناقش كل مادة على حدى من أعضاء المجلس وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات والاقتراحات المقدمة، وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون مادة مادة، يتم اقراره ويؤخذ رأي المجلس على المشروع بمجموعه، فإذا أقره المجلس يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان. [2]

2. مرحلة قراءة المشروع في مجلس الأعيان:

1- بعد أن يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان يحيل رئيس مجلس الأعيان مشروع القانون كما أقره مجلس النواب مباشرة إلى اللجنة المختصة.

2- تقوم اللجنة بدراسة المشروع كما ورد من الحكومة وقرار مجلس النواب والأسباب الموجبة له ومناقشته مع المختصين والمعنيين والخبراء وذوي العلاقة، ويحق للجنة قبول قرار

([1])أنظر هذا الشأن : www.bbc .com.htm

([2])الحموري، محمد، المرجع السابق، ص21.

مجلس النواب أو التعديل عليه أو رفضه، وبعد الانتهاء من إقرار مواد المشروع بالصيغة التي أقرتها اللجنة ترفع قرارها وتوصياتها إلى رئيس مجلس الأعيان.

3- يدرج رئيس مجلس الأعيان تقرير اللجنة ومشروع القانون وقرار مجلس النواب وقرار اللجنة بشأن مواده، حيث يتلى تقرير اللجنة وتوصياتها ويبدأ أعضاء المجلس بمناقشة المشروع مادة مادة والتصويت عليها وبعد الانتهاء من مواد مشروع القانون يصوت المجلس على مشروع القانون بمجموعه وكما أقره المجلس.

فإذا قرر مجلس الأعيان الموافقة على مشروع القانون كما أقره مجلس النواب يرفع إلى جلالة الملك للتصديق عليه. أما إذا عدل على قرار مجلس النواب فإن مشروع القانون يعاد مرة أخرى إلى مجلس النواب للنظر فقط في المواد المختلف عليها فإذا أصر أحد المجلسين على قراره مرتين تعقد جلسة مشتركة لمجلس الأمة لبحث القانون.

مرحلة التصديق على المشروع: إن كل مشروع قانون أقره مجلس الأمة يرفع إلى جلالة الملك للتصديق عليه ويسري مفعوله بإصداره من جانب جلالة الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية ليصبح قانوناً دائماً، إلا إذا نص القانون بشكل خاص على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

المبحث الثاني

الحياة السياسية الأردنية وإثرها على مجلس الأمة وتركيبته

على عكس الظاهر بان التغيير في الحياة السياسية في الأردن هو ظاهرة مستمرة وحركة دائمة، سواء من تغير الأفكار لدى جيل الشباب في كل مرحلة وبسبب انفتاح المجتمع الأردني على المجتمعات الأخرى وانتشار التعليم ووسائل التكنولوجيا.

واصطنع الباحثون مصطلح "التنمية السياسية" من خلال بحثهم في التنمية تعبيرا عن رافد خاص من مجرى عام، أي جزء مهم من التنمية ككل أو من التنمية الشاملة، وبرزت التنمية السياسية بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية، حيث لم يستعمل هذا المفهوم منذ عصر آدم سميث في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية. بذلك يمكن القول أن تاريخ التنمية السياسية يعود إلى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية حيث صدرت عدة دراسات تحمل عنوان التنمية السياسية كاستجابة لمتغيرات ما بعد الحرب العالمية الثانية، ولعل من أهم هذه المتغيرات تعاظم حركات التحرر الوطني والسياسي، ومن هنا برز مفهوم التنمية السياسية كتنمية نوعية في إطار التنمية الشاملة. (1)

ومن المعلوم أن قضية الإصلاح السياسي قد شغلت عدداً لا بأس به من المثقفين والسياسيين، فالمطالبات بالإصلاح السياسي تظهر بين حين وآخر، حيث من خلال هذه المطالبات يمكن الوصول إلى نظام سياسي ديمقراطي متقدم، يستطيع مواكبة متطلبات العصر الحديث، علماً بأن مفهوم الإصلاح السياسي يتداخل مع عدد من المفاهيم كالتنمية السياسية حيث ينظر البعض إلى الإصلاح السياسي بأنه جزء من عملية التنمية السياسية، وأن عملية الإصلاح السياسي إنما تهدف

---

(1) هيجوت، ريتشارد (2001). **نظرية التنمية السياسية**، ترجمة حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميد، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، ص 34

في الغالب لمعالجة الجانب القانوني أو التشريعي في العملية السياسية، وبمعنى آخر فإن الإصـــلاح السياسي إنما يهدف إلى تعديل القوانين التي قد يكون لها تأثير سلبي في العملية الديمقراطية. (1)

وقد صدر قانون الأحزاب السياسية في عام 1992 والذي بموجبه تم انطلاقة الحياة الحزبية على الساحة الأردنية من جديد، بعد فترة انقطاع طويلة من تحقيق نوع من المشاركة في الانتخابات لعضوية مجلس النواب، ولكنها لم ترقى إلى المستوى الذي يحقق لها أغلبية برلمانية تستطيع مـــن خلالها إملاء شروطها على السلطة التنفيذية، وممارسة الضغوط اللازمة لتحقيق أهدافها وذلك نتيجة ضعف برامجها، وزيادة عددها، وعدم مقدرتها في التأثير على الرأي العام واستقطاب المواطنين.

وبذل الأردن مجهوداً كبيراً في إحداث نقلة نوعية في التنمية والإصلاح السياسي، وذلـــك عن طريق استحداث قوانين وتشريعات ديمقراطية ناظمه للحياة العامة والسياسية، وأبرزهـــا تلـــك المتعلقة بقوانين الانتخابات، والأحزاب السياسية، والمطبوعات والنشر، والبلـــديات، إضـــافة إلـــى قضايا أخرى تتعلق بإصلاح القضاء، والإعلام الأردني.

تُعبِر التنمية عن منطلق فكري عصري كاد أن يدخل في عداد المنطلقات العقدية التي توجـــه مسار الأمم ونظمها الاجتماعية والسياسية الحاكمة، وهذا الجوهر ينصب على إحداث تغيير في البنية الاجتماعية في المجتمع من خلال إحداث تحول في البنية الاقتصادية تارة وفي البنية الثقافيـــة تـــارة أخرى، وفي كل الأحوال يكون الاهتمام بالتطوير السياسي مدخلا ومؤشرا إلى التحـــول الحـــضاري

---

(1) أبو طالب، حسن (2005). **مستقبل النظام العربي والإصلاح المزدوج**، مجلة شـــؤون عربيـــة، العـــدد(122)، ص96. المناعسة، أيمن (2007). **التنمية السياسية والإصلاح السياسي في المملكة الأردنية الهاشـــمية (1989-2005)**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، ص 76

المنشود باعتبار ان السياسة تشرف على الصالح العام وتكون مُوجها ومرشدا له فتكون بالتالي بؤرة صلاح أو فساد. (1)

تعد التنمية السياسية متطلباً سياسياً للتنمية الاقتصادية: حيث تم التأكيد أن الظروف السياسية والاجتماعية تلعب دورا حاسما في إعاقة أو تسهيل التقدم في متوسط دخل الفرد، ومن ثم من المناسب فهم التنمية السياسية على أنها حالة النظام السياسي التي قد تسهل النمو الاقتصادي. والتنمية السياسية هي تحديث سياسي وهي تعني دراسة البلاد الغربية المتقدمة والحديثة وطرق محاكاة الدول النامية لها فهو يعني ان البلاد الحديثة والغربية هي صانعة "النموذج" ومحددة العصر بالنسبة للتنمية السياسية. كما أن التنمية السياسية هي نمط لسياسة المجتمعات الصناعية: والافتراض هنا هو أن الحياة الصناعية تولد نمطا أصيلا ومشتركا للحياة السياسية يمكن لأي مجتمع أن يحاول الاقتراب منه سواء كان صناعيا أو غير صناعي.

والتنمية السياسية تنمية إدارية وقانونية: وينصب التأكيد على العلاقة التبادلية بين التنمية السياسية والتنظيم "الإداري والقانوني" للمجتمع، فتأسيس بيروقراطية فعالة ضرورية للتنمية، والتنمية ضرورية لدعم هذا التنظيم. (2)

وتعرف التنمية السياسية بأنها "عملية سياسية متعددة الغايات تستهدف ترسيخ فكرة المواطنة، وتحقيق التكامل والاستقرار داخل المجتمع، وزيادة معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية، وتدعيم قدرة الحكومة المركزية على تفعيل قوانينها وسياساتها على سائر أقاليم الدولة، ورفع كفاءة هذه الحكومة فيما يتصل بتوزيع الموارد الاقتصادية المتاحة، فضلا عن إضفاء الشرعية على السلطة، بحيث تستند إلى أساس قانوني فيما يتصل بممارستها وتداولها مع مراعاة الفصل بين الوظيفتين

---

(1) السمالوطي، نبيل (1987). **بناء القوة والتنمية السياسية دراسة في علم الاجتماع السياسي**، ط (1). الهيئة المصرية العامة للكتاب، الإسكندرية ، 1987، ص 44.

(2) ناصر، إبراهيم (2003). **المواطنة**، ط(1). مكتبة الرائد العلمية، عمان، ص 33

التشريعية والتنفيذية بحيث تقوم على كل منها هيئة مستقلة ومنفصلة عن الأخرى، فضلا عن إتاحة الوسائل الكفيلة بتحقيق الرقابة المتبادلة بين الهيئتين".[1]

المطلب الأول

تعريف التنمية السياسية وأهدافها

يعرف الإصلاح السياسي على انه عملية تعديل وتطوير جذري في شكل الحكم والعلاقات السياسية والاجتماعية داخل الدولة في إطار النظام القائم وبالوسائل المتاحة، وبذلك تطوير وفعالية النظام السياسي في بيئة المحيط داخليا وإقليميا ودوليا.

يشير اصطلاح التنمية السياسية إلى عملية "التغير العضوي في طبيعة النظم"، ويعني هنا التحول نحو النظم الديمقراطية، وتتوافق فكرة التغير ونمو النسق السياسي مع حركة التصنيع الحديثة، وكذلك يمكن أن يشير إلى التحديث السياسي وأيضا إلى النمط السياسي وإلى العمليات المطردة لتحويل وتعديل الأتساق السياسي من حقبة تاريخية إلى أخرى، والمشاركة السياسية.[2]

ويقصد بالتنمية السياسية "تحديد وقياس مدى عمق وترسخ البناء القانوني والمؤسسي للدولة الحديثة بأجهزتها وتنظيماتها المختلفة سواء السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية"، وهذا يقود إلى ضرورة توسعة درجة المشاركة السياسية في اتخاذ القرارات واستبدال العلاقات العمودية البيروقراطية بالعلاقات الأفقية الديمقراطية التي تحكم الحاكم بالمحكوم في المجتمع، عبر وجود عقد أو دستور يحدد واجبات وحقوق كلا الطرفين. [3]

([1]) وهبان، أحمد (2000). **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث**، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية، ص 40.

([2]) السمالوطي، نبيل، المرجع السابق، ص 55.

([3])عارف، نصر (1994). **نظريات التنمية السياسية المعاصرة**، (ط2). الدار العالمية للكتاب الإسلامي، الرياض، ص 13.

وبالتالي فهي عملية تدعيم قدرة الحكومة المركزية على استعمال قوانينها وسياستها على سائر إقليم الدولة، ورفع كفاءة هذه الحكومة فيما يتصل بتوزيع القيم والموارد الاقتصادية المتاحة، فضلاً عن إضفاء الشرعية على السلطة بحيث تستند إلى أساس قانوني فيما يتصل باعتلائها وممارستها وتداولها مع مراعاة الفصل بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بحيث يقوم على كل منهما هيئة مستقلة عن الأخرى، فضلاً عن إتاحة الوسائل الكفيلة لتحقيق الرقابة المتبادلة بين الهيئتين. (1)

وفي كتابه " جوانب التنمية السياسية " قدم " لوسيان باي (Losyan Bay)" العديد من التعريفات للتنمية السياسية حيث قال: التنمية السياسية هي الشرط الضروري اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية وتحقيق التغير الحكومي المنتظم، وهي بناء الدولة القومية، وهي التحديث، وهي تحقيق المشاركة، وهي تدعيم قدرات النظام السياسي، وهي أحد جوانب عمليات التغير الاجتماعي الشامل، وهي بناء الديمقراطية، وهي تحديث الثقافة السياسية للمجتمع. (2)

وتعتبر التنمية السياسية معياراً لنمو النظام السياسي ومؤشراً على فاعليته، فهي تتجه نحو تحقيق الديمقراطية، وتعد المظهر الأساسي لها من خلال تشجيعها على تعزيز دور المواطنين، وضمان مساهمتهم في عملية صنع القرار.

واستناداً لكل ما سبق فالتنمية بشكل عام تعني التطور باتجاه إيجابي للإنسان والموارد والانجازات أما التنمية السياسية بشكل خاص، فهي التي تهتم بدراسة الأنظمة السياسية في الدول والحياة السياسية للمجتمعات باعتبار أن السياسية هي المرجعية العليا لصناعة القرار، وتبني

---

(1) وهبان، احمد، المرجع السابق، ص 143.

(2) (Lucian Pye): "Aspeet of Political Development"; (1966): Boston. Niblock, Tim: (1992); "Democratization and Economic Liberalization in the Arab world: Mutually Reinforcing or Incompatible", Middle Eastern Studies, 8-10 July 1992, University of St Andrews, Scotland, pp: 139-144

السياسيات العامة بما فيها التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من أوجه التنمية الشاملة.[1]

ويعني هذا المصطلح التحول نحو الديمقراطية أو العزوف عن الاتجاه اللاديمقراطي أو الانتقال من الشكل التقليدي للحكم إلى الشكل الحديث عبر عملية توسيع وتركيز السلطة وتوافر التمايز والتخصص، وتكامل البناءات السياسية وتعميق المشاركة السياسية. [2]

وتهدف التنمية السياسية إلى تحقيق ما يلي: [3]

1. تحقيق المساواة بين جميع مواطني المجتمع بغض النظر عن اختلاف الأصول أو الانتماءات، أو الثقافة.
2. مشاركة المواطنين في صنع القرارات ديمقراطياً من خلال نظام مجلس الأمة والمؤسسات الدستورية والقانونية.
3. عدم تركيز السلطات في يد هيئة واحدة والفصل بين السلطات، ووجود حق الاعتراض، والنقد الموضوعي، وحق المواطنين في متابعة ومراقبة أجهزة السلطة من خلال المؤسسات الشرعية.
4. قيام السلطة على أسس عقلانية رشيدة بحيث يكون تقلد المناصب القيادية مكفولا للجميع استناداً إلى معايير موضوعية، وتكون ممارسة السلطة وفقاً لقواعد وأسس قانونية وفي إطار حدود يحددها الدستور.
5. نمو قدرات الجماهير على إدراك مشكلاتها الحقيقة والتعامل معها تعاملاً رشيداً.

([1]) نقرش، عبد الله (2005). **إشكالية التنمية السياسية في العالم العربي – مقارنة نظرية**، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الأردنية، مجلد (32). العدد (3). عمان، الأردن، ص 512

([2]) القطارنة، محمد (2006). **الإصلاح السياسي في الأردن تحديات الداخل وضغوط الخارج**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ص 114

([3]) وهبان، احمد، المرجع السابق، ص 105-106

6. تحقيق الوحدة والتكامل السياسي بين أجزاء المجتمع من خلال كفاءة نظم التنشئة السياسية ووجود حد أدنى من الاتفاق حول القيم السياسية مع وجود ولاء سياسي للسلطة المركزية.

ومن خصائص التنمية السياسية أنها أداة لتحقيق الحرية السياسية، يجب أن تكون خالية من كل أنواع الضغط، وتتم من خلال قنوات تتمثل بالمؤسسات الرسمية وغير الرسمية وعلى الرغبة الشخصية للمواطنين، ولا تتم في غياب الحرية الإعلامية. (1)

في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات من القرن العشرين فإن كثيراً من دول العالم الثالث اتجهت نحو الانفتاح السياسي والتحول الديمقراطي، ويعود ذلك نتيجة التأثير عليها من قبل الدول الداعمة اقتصاديا والتي يتناسب مستوى هذا الدعم إيجابياً مع ما تحققه من إصلاحات سياسية وديمقراطية. (2)

ويعود قرار النظام السياسي الأردني في التحول نحو الديمقراطية لأسباب داخلية وخارجية، أما الأسباب الداخلية فهي نتيجة الأوضاع الاقتصادية المتردية التي يعيشها البلد نتيجة الارتفاع الكبير في المديونية التي وصلت إلى (18) مليار دولار(3)، وزيادة نسبة البطالة إلى مستوى يتراوح ما بين 12% إلى 15% أدى ذلك إلى اهتزاز العملة الأردنية وانخفاض قيمة الدينار الأردني إلى

---

(1)الظاهر، حسن محمد (1996). **الديمقراطية والمشاركة السياسية والالتزام السياسي**، معهد البحوث والدراسات"، جامعة الدول العربية، القاهرة، ص 77-78

(2)مصالحة، محمد (2003). **الانتخابات آلية الديمقراطية الحالة الأردنية**، (ط1). دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، ص 79

(3) ارتفع مجموع الدين العام، الداخلي والخارجي إلى 7ر18422 مليون دينار في نهاية شهر أيلول من العام الحالي، مقابل 4ر16580 مليون دينار لنهاية 2012. انظر موقع وزارة المالية الاردني http://www.mof.gov.jo/ar-jo

النصف تقريباً مما أدى إلى انخفاض كبير في قدراتها الشرائية في أعقاب القرارات الخاطئة التي واكبت قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة العربية المحتلة. (1)

ومن أهم الادوار التي قامت بها وزارة التنمية السياسية:

1. تعاونت الوزارة مع الجهات المعنية في وضع مسودة كل من قانون الأحزاب السياسية وقانون البلديات التي تم إقراراها مؤخراً بعد موافقة مجلس النواب عليهما.
2. أعدت الوزارة خطة برنامج عمل للحوار الحكومي مع كافة فعاليات المجتمع حول الصيغة المثلى لقانون الانتخابات حيث تم عقد (ستة لقاءات) شملت عدة قطاعات ممثلة لـ (القطاع الخاص، القطاع النسائي، مركز الدراسات الإستراتيجية، النقابات المهنية، رؤساء الجامعات، الأحزاب السياسية). (1)
3. قامت الوزارة بعقد عدد من الورش واللقاءات المشتركة مع لجان من مؤسسات المجتمع المدني لوضع مشروع مسودة(قانون منظمات المجتمع المدني) من أجل تنظيم عملها حيث فرغت هذه اللجان من أعداد مسودة القانون تمهيداً لعرضها على رئيس الوزراء.
4. أعدت الوزارة برنامج عمل لتوعية المواطنين بحقوقهم الدستورية وواجباتهم الوطنية حيث أطلقت الوزارة في الأول من شهر كانون الثاني عام 2006م حملة توعية واسعة تحت شعار

---

(1)مصالحة، محمد (2000). **دراسات في البرلمانية الأردنية،** (الجزء الأول). دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص 80-81.

(1) انظر: استطلاع للرأي الموقف الاحزاب الاردنية من قانون الانتخاب وتعديلة ، نظمة مركز الاردن الجديد للدراسات عام 1995 . ص4 ، حيث يلاحظ هذا الاستطلاع أنه لم يؤيد أي حزب نظام الصوت الواحد في ظل التوزيعات الحالية للدوائر الانتخابية ، وكذلك فقد أيد أكثر من 50% من الاحزاب إلغاء نظام الصوت الواحد ، كما أيدت نسبة 31.8% العودة إلى النظام السابق (القائمة المفتوحة) .أنظر أيضا استطلاعا الرأي حول الديمقراطية في الاردن ، 1995 ، نظمة مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية ، ص25-26 حيث أشارت النتائج الاستطلاع إلى أن (57.3%) يؤيدون إجراء تعديل على مبدأ الانتخابات صوت واحد لكل ناخب ، وأن (54.6%) يفضلون انتخاب أكثر من مرشح واحد ، ومنهم (41.6) يفضلون العودة إلى الاسلوب القديم .

(أعرف حقوقك تحمي نفسك) شارك فيها على مدار شهر كامل ممثلون من المؤسسات الرسمية والأهلية ومواطنين من مختلف شرائح المجتمع وذلك من خلال تخصيص (250) دقيقة تلفزيونية للتوعية بالحقوق والواجبات.

واستكمالا للحملة وزعت الوزارة في الأول من شهر نيسان عام 2006 (500.000) نسخة من الدستور الأردني كملاحق في جميع الصحف اليومية، وعدد من الصحف الأسبوعية، وكما وزعت إلى طلبة المدارس بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم (1.600.000) نسخة على شكل كتيب صغير من الدستور الأردني.[1]

5. قامت الوزارة بإرسال (4) ملايين رسالة تعريفية بالحقوق والواجبات عبر شبكات الهواتف الخلوية لمشتركيها.

6. عقدت الوزارة العديد من الورش والحوارات مع الممثلين من أغلبية الأحزاب السياسية في الأردن بهدف البحث في أوجه تطوير الحياة الحزبية، حيث أسفرت هذه اللقاءات عن أعداد مسودة قانون الأحزاب السياسية والذي تم عرضه على مجلس الأمة.

إن أول خطوات الإصلاح السياسي يجب أن تبدأ بإصلاح التشريعات، وذلك من أجل التكيف مع مراحل النمو والتطور الذي تمر بها المجتمعات، ومن هذه القوانين قانون الانتخابات في

([1]) إن لوزارة التنمية السياسية العديد من الأهداف والتي تسعى إلى تحقيقها ويمكن إجمالها من خلال ما يلي:

1. تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات الدستورية الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) والحفاظ على الاستقرار السياسي والأمن الوطني، وضمان مشاركة فاعلة لكل الفئات الاجتماعية في الحياة السياسية.
2. اقتراح التعديلات التشريعية ذات العلاقة بالتنمية السياسية. واحترام الحريات والمساواة وتكافؤ الفرص. وإرساء قواعد الشراكة في مؤسسات المجتمع المدني وكافة فئات المجتمع الأردني. ومشاركة فاعلة للمرأة في مختلف الميادين وتعزيز دورها في الأحزاب والمجالس النيابية والبلدية والهيئات الخيرية". انظر إستراتيجية وزارة التمنية السياسية في الأردن، دائرة الدراسات والبحوث، 2006

الأردن، ليكون قانون انتخابات يساهم مساهمة كبيرة في دفع عجلة التنمية السياسية التـــي تتحـــدث عنها كافة أوساط وتيارات المجتمع الأردني. (1)

وعملية إيجاد قانون عصري، يعني قانون منسجم مع متطلبات كافة الإطراف علـــى أن لا يكون أخراجاً حكومياً فقط، وإنما يستلزم مشاركة فاعلة من كل الأطياف والتيـــارات والاتجاهـــات السياسية والاجتماعية، وذلك من خلال حوار وطني شامل يتم فيه وضع أجندة تشمل كافـــة أنـــواع الإصلاح السياسي، من أجل التأكيد على المشروعية الدستورية في المؤسسات والقانون.

أما شكل قانون الانتخابات المطلوب فهو الذي يسمح بإدخال العمل الحزبي داخـــل مجلـــس النواب والذي يعتبر طريقة للمشاركة في الحكومة، ويفسح المجال أمام التعددية السياسية، وإنجـــاز مثل هذا القانون سيؤدي إلى بناء جبهة داخلية متماسكة تحتمل أي صدمات مفترضه، وتعـــالج مـــا سبق ذكره من استحقاقات، على كافة الأصعدة. (2)

إن أي عملية تنمية سياسية في الأردن لن تتحقق بدون تعديل قانون الانتخابات وفق ثلاثـــة محددات وهي: اعتماد النظام المختلط، صوت للقائمة وصوت للمنطقة، وضمان الإشراف القضائي والرقابة العربية والدولية، وبغير هذه التعديلات فلا أمل بحدوث أي تغيير في المـــشهد الـــسياسي الأردني.

لكن عدم توصل اللجنة السياسية للأجندة الوطنية إلى توافـــق حـــول الـــصوت المخـــتلط والصوت المباشر، والقائمة النسبية في الانتخابات يعود نتيجة عدم التوصل إلى صيغة اتفاق ما بين أعضاء اللجنة السياسية للأجندة الوطنية، لتضارب وجهات النظر وحدوث اختلافات عميقـــة بـــين

---

(1) الأسمر، حلمي (2006). **قانون الانتخابات، عصرياً**، جريدة الدستور، الثلاثـــاء تـــاريخ 28 آذار2006، العـــدد (15965)، ص 5.

(2) الأسمر، حلمي (2006). **المرجع السابق**، ص 5.

أعضائها، والعجز عن حل هذه الخلافات، ومن هذه الخلافات ما يراه البعض أنه ناتج عن عدم نضوج المجتمع الأردني سياسياً لكي يستوعب اعتماد الصوت المختلط والقائمة النسبية، والذي من الممكن أن يؤدي إلى حدوث فوضى سياسية في أعقاب ما تفرزه من نتائج عند اتخاذ مثل هذه الخطوات.

المطلب الثاني

دور مجلس الأعيان في التنمية وبناء الديمقراطية

من الأمور المؤكدة في حياة الشعوب والأمم أن التطور الطبيعي التدريجي هو طريق التقدم بخطى ثابتة وواثقة، وفي هذا السياق فإن المؤسسة التشريعية التي تمتلك سلطة الرقابة وسن القوانين هي مؤسسة قادرة على إحداث التغيير، حيث المجلس النيابي الذي يمثل إرادة الناس هو الركيزة الأولى للديمقراطية وبالتالي هو نقطة الانطلاق لتحقيق التنمية في المجتمع. فإضافة إلى دوره التشريعي والرقابي تأتي وظيفة مجلس الأمة في التأثير في الرأي العام والوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية لتشكل أوجه مساهمة مجلس الأمة في تنمية المجتمعات سياسياً.[1]

فقد ارتبطت مسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف أنحاء العالم بدور مجلس الأمة، حيث كان نقطة الانطلاق لأفكار الحرية والمساواة والمشاركة الشعبية في الحكم. كما أن مجلس الأمة كان منبع الحركة الوطنية والمطالبة بالاستقلال في المناطق المستعمرة خلال الفترة الاستعمارية. كذلك، فإن البرلمانات تساهم في تشكيل الرأي العام، وبلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي، وأداء أجهزة الدولة. فباعتبارها هياكل نيابية، فإن البرلمانات

([1]) بشارة وسعيد وآخرون، بشارة، (1997). **إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي**، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، فلسطين، ص 197

لديها الفرصة في التأثير على مختلف الاتجاهات والتيارات السياسية المتباينة داخل الدولة، والتأثير بالتالي في الرأي العام ككل، [1] وعليه فإن مجلس النواب هو الجهة والسلطة الأقدر على خلق المناخ الملائم للتنمية السياسية وتفعيلها وتأطير العمل السياسي في قوى تحتكم للمؤسسية والمهنية والمنهجية في عملها وأن تقدم على إحداث فعل سياسي وطني قوي، فالتنمية السياسية تتطلب وضع التشريعات الناظمة للحراك السياسي والتي تعمل على فتح إطار النخبة السياسية أمام الكفاءات عبر بوابات تكافؤ الفرص وقاعدة المساواة وضمان تجديد هذه النخبة بحيث يتسم بناؤها بالمرونة، وأن تتطور معايير الاعتماد لعضويتها بحيث ترتكز على معيار الإنجاز.

ويرى الصاوي "أن فعالية مجلس الأمة تشير إلى دوره في الحياة السياسية عموماً والديمقراطية تحديداً، فهو مؤسسة الهدف منها ضبط الصراع الاجتماعي وتمثيل المصالح الاجتماعية في سياسات عامة، وفي سبيل أداء هذه الوظيفة، يقوم مجلس الأمة بمهام تشريعية ليعبر من خلالها عن تلك المصالح وأخرى رقابية على السلطة التنفيذية لكي يضمن عدم إساءة استخدامها للسلطة. وقياس فعالية مجلس الأمة في هذه المجالات يجب أن يكون نسبياً من ناحية وقابلاً للتطبيق من ناحية أخرى، فليست هناك صورة مجردة أو نموذجاً مثالياً (Ideal Type) للبرلمان الأكثر تمثيلاً للمجتمع، بل إن مسألة التمثيل ذاتها غير محددة بدقة، فقد تنصرف إلى البُنى الاجتماعية أو إلى الآراء والبرامج السياسية للقوى السياسية أو حتى إلى المصالح التي تجسدها القوى والتنظيمات الاجتماعية".[2]

([1])الصاوي، علي (2001). "البرلمان"، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، القاهرة مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، موقع المركز على شبكة الانترنت http//acpss.achram.org.eg/ahram/2001/1/1/UOUN1.HTM ؛ الجوجو، عبد الله حسين (1996). **الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة**، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ، ص 80.

([2])الصاوي، علي (2003). **مستقبل البرلمان في العالم العربي**، المؤلف، القاهرة، ص 83

وبعبارة أخرى، فإن المقياس يشير عموماً إلى حالة الموضوع أو الظاهرة محل القياس، ويضعها على الدرجة المناسبة لها في منظومة القياس، فيكشف عن مدى الصحة والاعتلال فيها، ويشير إلى مدى التغير الذي يطرأ عليها. فالمقصود بقياس الفعالية في الحياة السياسية هو معرفة درجة ديمقراطية الجسد السياسي، باعتبار الديمقراطية (بما تعنيه من حريات أساسية وآليات لبناء السلطة وإدارة شؤون المجتمع) هي المنظومة القيمية التي ينطلق منها المقياس والتي تحدد درجاته، وعلى هذا النحو يمكن الحديث عن المقياس لتقييم فعالية مجلس الأمة في النظام السياسي والمجتمع.[1]

ومن هنا يؤكد البعض أن المؤسسة البرلمانية من أبرز المؤسسات التي يمكن أن تساهم في تحقيق متطلبات التنمية السياسية، التي يعتبر دورها بإجماع جمهرة الكتاب في مجال التنمية السياسية أساسي ومتميز داخل النظام السياسي، فالمؤسسة البرلمانية نشأت ونمت وتطورت في أوروبا بفعل مجموعة الإصلاحات السياسية التي شهدتها الأنظمة السياسية الأوروبية منذ القرن السابع عشر، ثم ما لبثت أن بدأ تطور المؤسسة البرلمانية ودورها في الأنظمة السياسية بتعاظم داخل الأنظمة السياسة مع تطور حيثيات التنمية السياسية من حيث ضعف سلطة الحكام المطلقة في أوروبا وتعاظم المبدأ الذي يقتضي بأن السيادة للشعب وأن الأمة هي مصدر السلطات، وتعاظم فكرة الحقوق الطبيعية للأفراد والتي سبقت وجود الدولة ثم ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، وظهور طبقات جديدة أصبحت تطالب لنفسها بحق المشاركة في الحياة السياسية، مما أدى إلى تطور دور المؤسسة البرلمانية مع إقرار حق الاقتراع العام في كل من بريطانيا وفرنسا، والذي أدى إلى انضمام مجموعات اجتماعية جديدة تطالب بحق المشاركة في الحياة السياسية من خلال

([1])الصاوي، علي، المرجع السابق، ص 8

عملية الانتخابات، حتى أصبحت المؤسسة البرلمانية هي المؤسسة الرئيسية في الأنظمة السياسية الغربية، وأصبحت من خلال تشريعاتها آلية تحقيق التنمية السياسية في هذه الدول. (1)

وتشير بعض الدراسات الأردنية إلى أن دور مجلس الأمة هو دور مكمل لأدوار الكثير من الأطراف سواء الحكومة أو مؤسسات المجتمع المدني أو غيرها. ولكن يؤدي مجلس النواب دوره التشريعي بما يخدم التنمية السياسية فإن التشريع يجب أن ينمو في جو من المناقشات الواسعة داخل المجلس وعلى صعيد الرأي العام والمؤسسات الرسمية دون أن تمر القوانين بسرعة من غير مناقشة جادة ووافية، وأن يكون إقرار القوانين استجابة لطموحات شرائح الشعب وليس إرادة الأجهزة المختلفة وبما يتعارض وهذه الطموحات، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تكريس فصل السلطات واستقلاليتها وتكاملها في عملية التشريع. (2)

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن المؤسسة البرلمانية يمكن أن تلعب دوراً مهماً في مجال تحقيق التنمية السياسية في الدول النامية ومنها الأردن بالطبع، وذلك من خلال العديد من الأدوار التي يمكن أن تقوم بها سواء على صعيد المجتمع بشكل عام أم على صعيد النظام السياسي، فهناك العديد من المهام والواجبات التي يمكن أن تقوم بها المؤسسة البرلمانية لتحقيق التنمية السياسية يمكن تلخيصها في النقاط التالية: (3)

1- تقوم المؤسسة البرلمانية بإرساء وتهيئة الأرضية القانونية والشرعية لمجموعة من الإصلاحات السياسية التي يمكن إدخالها على النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال الدور الرئيسي للمؤسسة البرلمانية وهو الدور التشريعي، حيث تستطيع المؤسسة البرلمانية من

---

(1)زريقات، فايز (2004). **المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية**، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، ص 44

(2)بركات، لؤي (د.ت). **دور البرلمان في التنمية السياسية**، مركز الدراسات والأبحاث، مجلس الأمة ، ص 2.

(3)زريقات، فايز، المرجع السابق، ص 44-47

خلال سن مجموعة الحزم القانونية التي تؤدي إذا ما طبقت إلى تحقيق إصلاحات سياسية مثل القوانين التي تنص على المساواة القانونية والسياسية بين جميع فئات المواطنين بغض النظر عن اختلافاتهم وفروقاتهم العرقية أو اللغوية أو الدينية بالإضافة إلى تشريعات تفرض احترام الرأي والتعبير وحرية التجمع والتنظيم السياسي والثقافي والحزبي، كما يمكن لها في هذا المجال أن تضع التشريعات التي تحمي حقوق الإنسان وتعمق احترامها في النظام السياسي من قبل الهيئات الحكومية، كل هذه المعطيات تعتبر من أبرز المقومات السياسية لتحقيق التنمية السياسية في المجتمعات النامية. (1)

2- كما تستطيع المؤسسة البرلمانية تهيئة فرص المشاركة السياسية للمواطنين في الحياة السياسية بشكل واسع، وذلك من خلال الانتخابات الدورية للمؤسسة التشريعية، فالانتخابات هي آلية الديمقراطية في المجتمعات الإنسانية، كما أنها تعتبر إحدى المقومات الأساسية بل المتطلب الأساسي للتنمية السياسية في دول العالم الثالث، فمشاركة المواطنين في انتخابات المجلس التشريعي على صعيد الدولة للاختيار بين مرشحين من مختلف الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية تؤدي إلى تحقيق الانسجام الاجتماعي من خلال التوافق على برامج وأهداف مشتركة بين قطاعات المجتمع المختلفة كما يحقق الانتماء الوطني للأفراد ويزيد من شعورهم بالمشاركة الحقيقية من خلال اعتقادهم بأنهم قادرين على التأثير في النسق السياسي للحكومة من خلال الدور الذي يضطلع به النواب في النظام السياسي. (2)

3- وتقوم المؤسسة البرلمانية بتوسيع المشاركة الشعبية في السياق السياسي العام من خلال تمثيلها لمختلف الشرائع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية في المجتمع، وذلك يعتبر أحد

---

(1)الصاوي، علي، المرجع السابق، ص 8

(2)محافظة، علي (2001). **الديمقراطية المقيدة حالة الأردن (1989–1999)**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص 9.

المتطلبات لتحقيق الوئام والتوافق بين مختلف فئات المواطنين ضمن مفهوم الدولـــة القوميـــة الواحدة[1]

كما تستطيع المؤسسة البرلمانية توسيع مظلة التآلف الاجتماعي من خلال تمثيلها للأقليـــات الدينية والعرقية واللغوية والسماح لها بالمشاركة في النسق السياسي العام من خلال إفساح المجـــال لهذه الأقليات في ترشيح من يمثلها في المؤسسة البرلمانية من خلال حق الاقتراع العام الذي أصبح يطبق في معظم الدول النامية، هذا الدور الذي تقوم به المؤسسة البرلمانية يساهم إلى حد كبير فـــي تعميق مفهوم التنمية السياسية من خلال تأكيد مفاهيم المساواة والإخاء بـــين المـــواطنين وتحقيـــق التوزيع العادل للثروة ويؤكد على الوحدة الوطنية في المجتمع ويؤكد رغبة أفراد العنصر البـــشري المشكل للدولة في العيش المشترك وبناء مجتمع واحد وأهداف وغايات مشتركة يقبل بهـــا الجميـــع وتعمل على تحقيقها مع الحفاظ على التنوع الاجتماعي. [2]

4- ويمكن للمؤسسة البرلمانية كذلك أن تهيئ الواقع السياسي للتنمية السياسية من خلال العمل على تنظيم المعارضة السياسية وتطوير دورها في حركة النظام السياسي ويكون ذلك أولاً من خلال السماح للمعارضة السياسية بترشيح ممثلين لها لانتخابات المؤسسة التشريعية بموجب الأخـــذ بحق الاقتراع العام وعدم استثناء أي جماعة سياسية من حق ترشيح ممثلين لهـــا للانتخابـــات النيابية، وهذا بالتالي يؤدي إلى تطوير العلاقة بين المعارضة السياسية ومؤسسة الحكم ضـــمن أطر شرعية ويفتح مجالاً للحوار السياسي داخل النظام السياسي، مما يجنب المجتمع أي صراع سياسي محتمل يمكن أن يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي.[3]

([1]) محافظة، علي، المرجع السابق، ص 9

([2]) الصاوي، علي، المرجع السابق، ص 8

([3]) محافظة، علي، المرجع السابق، ص 9

5- ويمكن للمؤسسة البرلمانية أن تلعب دوراً مهماً في عملية تهيئة الواقع الاقتصادي وتطويره والذي يعتبر أهم المتطلبات الرئيسية للتنمية السياسية من خلال الاقتراحات التي يقدمها النواب للحكومة لتنفيذ المشاريع الاجتماعية والاقتصادية والخدماتية والتي تكون قابلة للتحقيق والتنفيذ من قبل الحكومة كما يستطيع النواب من خلال الاتصال بدوائرهم الانتخابية والإطلاع على احتياجاتها ونقلها إلى الحكومة من أجل تطوير المستوى الاقتصادي لمناطقهم الانتخابية.

6- ويمكن أن تلعب المؤسسة البرلمانية دوراً مميزاً في تفعيل دور مؤسسات المجتمع من أجل وضع التشريعات التي تكرس وتعمق استقلالية هذه المؤسسات وتطوير دورها من خلال تطوير التعاون بين المؤسسة البرلمانية ووحدة المؤسسات. (1)

7- إن تحقيق هذه الآليات من قبل المؤسسة البرلمانية سوف يساهم في تعميق دورها وتأكيده في تحقيق التنمية السياسية، وهذا بالتالي سوف ينعكس على دور المؤسسة البرلمانية ليس فقط في المجتمع وإنما سوف يؤدي إلى تطوير قدرة النظام السياسي للقيام بمهامه الرئيسة، حيث تستطيع المؤسسة البرلمانية أن تساهم في ترشيد السلطة السياسية وتنظيمها من خلال اعتماد سيادة القانون كقاعدة ونظام لجميع العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخل النظام السياسي مما يعمل على تحقيق الاستقرار السياسي للدولة والذي يعتبر من المقومات الرئيسية لتحقيق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي هي المقدمة الرئيسية للتنمية السياسية.

كما يمكن للمؤسسة البرلمانية أن تساهم في تدعيم سلطة الحكومة المركزية من خلال دورها في تعميق المشاركة السياسية للمواطنين في الحياة السياسية في كافة مناطقهم من خلال

---

(1) زريقات، فايز، المرجع السابق، ص 44

عملية الانتخابات التشريعية مما يسهل عملية السلطة المركزية في كافة الأقاليم الدولية، وكذلك توزيع المنافع الاقتصادية بين الأفراد والجماعات المشكلة لمجتمعها. (1)

وتنص المادة (25) من الدستور الأردني أنه: "تُناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب"، ومن أهم وظائف السلطة التشريعية في الأردن:(2)

1- تمثيل المواطنين وخدمة مصالحهم.

2- التشريع: حيث يحق لأعضاء المجلس اقتراح وتعديل ورفض القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية وتنظم المواد (91-95) من الدستور هذه العملية.

3- فرض الضرائب والرسوم: حيث نصت المادة (111) من الدستور الأردني على أنه: "لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون".

4- إقرار الموازنة العامة.

5- الرقابة السياسية وتهدف إلى الرقابة على الأداء الحكومي نيابة عن المواطنين أو ما يسمى بـ(المسائلة).

---

(1) زريقات، فايز، المرجع السابق، ص 44-47

(2) العدوان، مصطفى عبد الكريم (2001). **حقوق الإنسان دراسة في النظام السياسي الأردني في ضوء الأنظمة السياسية المختلفة**، (ط1). عمان، دار وائل للطباعة والنشر، ص 120-128.

المبحث الثالث

الإصلاح السياسي في الأردن وأثرة على دور السلطة التشريعية

ان مسار الإصلاح السياسي والتشريعي في الأردن، تضمن رفع كثير من التحديات والقيود التي كانت موجودة، أن الإرادة السياسية للإصلاح متوفرة وأن التطورات الإقليمية والحراك الشعبي المدعوم بإرادة شعبية متحفزة، مع افتراض وجود نهج عقلاني موضوعي غير استحواذي وغير إقصائي من جانب القوى السياسية.

وسنعمل على تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب تناولنا في المطلب الأول مجلس الأعيان الأول والثاني والأخير وتكوينه ولجانه، أما في المطلب الثاني فقد تناولت تعريف الإصلاح السياسي، وفي المطلب الثالث بينت دور مجلس الأمة الأردني في الإصلاح السياسي.

المطلب الأول

نبذة عن مجالس الاعيان وتكوينها ولجانها

كان لدور مجلس الأعيان الأردني الدور الكبير في عملية الإصلاح السياسي الأردني منذ تأسيسه ولغاية تاريخنا هذا فقد عاصر مجلس الأعيان منذ تأسيسه ولغاية الأن الكثير من الإحداث التي مر بها بلدنا العزيز بدا من تعريب الجيش الأردني وقرار فك الارتباط ووحدة الضفتين والقرارات التاريخية التي كانت تقع عليه بغياب مجلس النواب وبهذا فانا سوف نتحدث عن مجلس الأعيان الأول وتكوينه وعن المجلس الثاني وعن أخر مجلس.

الفرع الأول

مجلس الأعيان الأول

لقد كان عدد أعضاء هذا المجلس عشرة أعضاء وهو نصف عدد أعضاء مجلس النواب في ذلك الوقت الذي كان يتألف من عشرون عضواً منتخباً وفقاً لقانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت رقم 9 لسنة 1947، وكانت مدة العضوية في هذا المجلس ثمانية سنوات وقد تألف هــذا المجلــس بتاريخ 1947/10/20، واستمر في العمل إلى أن حل بتاريخ 1950/4/20.

لجان المجلس

1. اللجنة القانونية.
2. اللجنة المالية.
3. اللجنة الإدارية.

مدة الدورة العادية: مدة الدورة العادية ثلاثة أشهر.

أعضاء المجلس(1)

1	توفيق أبو الهدى	6	محمد أبو تايه
2	عبد الرحمن رشيدات	7	واصف البشارات
3	عبدالله الكليب	8	شوكت حميد
4	نوفان السعود العدوان	9	صبري الطباع
5	حديثه الخريشا	10	سليم البخيت

(1) كان عدد مجلس الاعيان عشرة اعضاء وهو نصف عدد مجلس النوواب وفقا لقانون الانتخاب المؤقت رقم (9) لسنة 1947.

الفرع الثاني

مجلس الأعيان الثاني

رئاسة المجلس ترأس هذا المجلس دولة السيد توفيق أبو الهدى، ومدة رئاسة المجلس سنتان. وكانت مدة العضوية في هذا المجلس ثمانية سنوات وقد تألف هذا المجلس بتاريخ 1950/4/20، واستمر في العمل إلى أن حل بتاريخ 1951/5/3.

وكان عدد أعضاء هذا المجلس عشرون عضواً وهو نصف عدد أعضاء مجلس النواب في ذلك الوقت، الذي أصبح أربعون عضواً نتيجة لقرار وحدة الضفتين حيث تم زيادة عدد الأعضاء عشرون عضواً منتخبين عن الضفة الغربية، وفقاً لقانون إضافي لقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم(55) لسنة 1949.

لجان المجلس

1. اللجنة القانونية.
2. اللجنة المالية.
3. اللجنة الإدارية
4. لجنة الشؤون الخارجية.

ويحق للمجلس أن يعين لجان أخرى لأغراض معينة تنتهي مدتها بانتهاء المهمة التي وكلت إليها. وكانت مدة الدورة العادية ثلاثة أشهر.

الفرع الثالث

المجلس الخامس والعشرين

ترأس هذا المجلس دولة السيد طاهر المصري وكانت مدة رئاسة المجلس سنتان. وكانت مدة العضوية في هذا المجلس أربع سنوات وقد تألف هذا المجلس بتاريخ 2011/10/25 وأستمر بالعمل إلى أن حل بتاريخ 2013/10/25، حيث لم يكمل مدته الدستورية. ويتكون أعضاء المجلس من ستون عضوا وهو نصف عدد أعضاء مجلس النواب في ذلك الوقت.

اولا: لجان المجلس

1. لجنة الشؤون القانونية.
2. لجنة الشؤون المالية والاقتصادية.
3. لجنة الشؤون الخارجية.
4. لجنة الشؤون التربوية والتعليمية والثقافية والإعلامية.
5. لجنة شؤون البيئة والصحة والتنمية الاجتماعية.
6. لجنة الشؤون الإدارية.
7. لجنة شؤون الزراعة والمياه.
8. لجنة شؤون السياحة والتراث.
9. لجنة شؤون السكان والتنمية.

ثانيا: مدة الدورة العادية:

بموجب التعديلات الدستورية عام 2011، أصبحت مدة الدورة العادية ستة شهور.

كما انه يحق لمجلس الأعيان أن يضيف لجان أخرى لإغراض معينه تنتهي مدتها بانتهاء المهمة الموكلة إليها أو بانتهاء الغرض الذي من اجلة أضيفت هذه اللجان.

المطلب الثاني

تعريف الإصلاح السياسي

يُعد مفهوم الإصلاح السياسي من المفاهيم السياسية التي نالت اهتماماً لا بأس به من قبل المهتمين من المثقفين في المجال السياسي مع اختلاف اتجاهاتهم ومعتقداتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويرتبط هذا المفهوم بالأسلوب التدريجي البطيء للتغلب على المشكلات التي تواجه النظام السياسي. [1]

إن الإصلاح السياسي أصبح مطلباً أساسياً تردده الحكومات والدول والشعوب والأفراد بغية الحصول على الحرية والعدل والمساواة، والحد من الفقر والبطالة، إن ذلك لا يتم إلا من خلال انتهاج الحكومات سياسات تصحيحية تهدف إلى إحساس المواطن بقيمته وكرامته والمحافظة على حقوقه وتعريفه بواجباته، كي يتمكن من التكيف والانسجام مع متطلبات التقدم، والحضارة ومستجدات الحياة السياسية، وخلاف ذلك يؤدي إلى نتائج عكسية تؤدي إلى الحراك الشعبي، والاعتصامات والمظاهرات، واستخدام العنف أحياناً، وتتفاوت الحكومات في تعاملها مع ما يقوم به الأفراد من ممارسات في سعيهم للحصول على إصلاح سياسي يحقق لهم العدل والمساواة والحرية.[2]

تناول العديد من المثقفين السياسيين مفهوم الإصلاح السياسي، كل حسب اتجاهه ومعتقداته، حيث عرف أحدهم الإصلاح السياسي بأنه عملية تعديل وتطوير جذري في شكل الحكم والعلاقات

([1])طبيشات، واصف (2005). **دور الإعلام في الإصلاح السياسي**، جريدة الرأي الأردنية، العدد 12558، الاثنين بتاريخ 7 شباط 2005، ص 25

([2])المناعسة، المرجع السابق، ص 78

الاجتماعية داخل الدولة في إطار النظام القائم وبالوسائل المتاحة واستنادا لمفهوم التدرج، ويعـرف كذلك "بأنه تطوير كفاءة وفعالية النظام السياسي في بيئة المحيط داخلياً وإقليميا ودولياً". (1)

ويُعد الإصلاح السياسي من منظوره العملي والواقعي هو "عملية بناء عقلية وثقافية جديـدة قائمة على النظرة النقدية والمنطقية والموضوعية في التحليل، والتكيف مع أنماط الحيـاة الجديـدة المراعية للقيم والأساليب الديمقراطية في التعامل ما بين الفرد والمجتمع والفرد وعلاقتـه بالدولـة وترسيخ المشاركة السياسية في صنع القرار". (2)

أما العوامل الدافعة إلى الإصلاح السياسي فهي الرغبة فـي تحقيـق الأمـن والاسـتقرار الداخلي، وهو ما يتطلب إصلاح البنية السياسية والمؤسساتية وتحفيز جهود المـشاركة الـسياسية وحرية الرأي والتعبير، والرغبة في رفع مستوى المعيشة، ومحاربة الفقر والبطالة وتحقيق وحـدة النسيج الاجتماعي، وحماية مصالح الأقليات العرقية والاثنية والدينية، والرغبة فـي التكيـف مـع المتغيرات الدولية والإقليمية خاصة بعد أحداث (11) أيلول عام 2001م وما تلاها من أحداث فـي العراق وأفغانستان وربط الإرهاب بالإسلام والخلط ما بين المقاومة والإرهاب.(3)

وقد بدأت المملكة الأردنية الهاشمية خطوات جادة باتجاه الاصطلاح، وبالذات بعد عمليـة مرحلة التحول الديمقراطي عام 1989، وكانت البداية بإعادة الحياة إلى مجلس الأمة ثم تلتها الحياة الحزبية، إضافة إلى الشعارات والمواثيق الوطنية، وآخرها مشروع الأجندة الوطنية والذي يعتبـر برنامج إنمائي طويل المدى تلتزم بتنفيذه كل حكومة مهما قصر عمرها على أسس ثابتة، وهي حل لمشكلة تتصل بين الحكومة والحكومات الأخرى المتعاقبة، ويتضمن عمليات إصلاحية شاملة لكـل

---

(1)عبد العظيم، حمدي (2007). **أعمال ندوة الإصلاح السياسي في الوطن العربـي**، مركز البحـوث والدراسـات السياسية، القاهرة، مصر، ص 33-34

(2)الطويل، فالح (2005). **الإصلاح مرة أخرى**، جريدة الرأي الأردنية، العدد(12633)، السبت بتاريخ 23 نيـسان 2005.

(3)طبيشات، المرجع السابق، ص 26

المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والفكرية والإعلامية، أبرزها ظهوراً على السطح، تلك المتعلقة بالإصلاحات السياسية المتمثلة بقانون الانتخابات الجديد، والجدل الواسع في قانون الصوت الواحد، وقانون الأحزاب والمطبوعات والنشر، والبلديات وما يتعلق بالنواحي الإصلاحية لهذه القضايا التي بدأت تشغل المواطن الأردني [1]

إن عملية الإصلاح السياسي في الأردن هي العملية التي تتضافر فيها كافة جهود المجتمع والدولة، لإبراز دوره إقليمياً ودولياً، فرؤية الملك عبد الله الثاني تعني إن الإصلاح السياسي يجب أن يخلق أدوات مجتمعية وسياسية، وبنزاهة، ومسائلة، وعدالة، وسيادة القانون، والمساواة، والمشاركة الفاعلة لجميع شرائح المجتمع وخلق أدوات الإصلاح السياسي الفاعلة، وهو مؤشر لتوفير الإدارة السياسية الراغبة في تحقيق الإصلاح والتنمية السياسية التي يقودها الملك، حيث أكد على ذلك مراراً وتكراراً. [2]

وفي هذا الخصوص تطرق الملك عبد الله الثاني في حديثه المتلفز مع قناة العربية في (السابع من أيار عام 2006م) قائلاً: أن الأردن أمام مرحلة جديدة من المسيرة الديمقراطية، وهذه المرحلة بحاجة إلى كثير من التشريعات والقوانين التي لا بد من إنجازها على وجه السرعة مثل: قانون مكافحة الفساد، وقانون ديوان المظالم، والمطبوعات والنشر ومحاربة الإرهاب والبلديات، والأحزاب السياسية، والاجتماعات العامة، وأن الأجندة الوطنية جاءت بمحاور وحلولا لمشكلة الفقر والبطالة، وان التنمية السياسية لا تكون بدون أحزاب وطنية لها برامج سياسية واقتصادية

([1])الشرعة، محمد كنوش (1999). **التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وآفاق المستقبل**، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ص 50

([2]) تنص المادة (75) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان: يجوز للعضو أن يثير أي موضوع يتعلق بالأمور والقضايا العامة في الوقت المخصص لذلك في جدول الأعمال كما يجوز لخمسة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي من الأمور والقضايا العامة، فإذا أقر المجلس الطلب تعقد جلسة تخصص لهذه المناقشة ضمن المدة التي يحددها المجلس.

واجتماعية، ولها قواعد شعبية واسعة وان لا تخضع إلى أي تمويل أو ارتباط من خـــارج حـــدود الوطن. [1]

بما أن قضايا الإصلاح السياسي بشكل عام تدور حول تعديل بعــض القــوانين المتعلقــة بالأحزاب السياسية والانتخابات، والحريات العامة، والمطبوعات والنشر وإصلاح القضاء فلا بـــد من الخوض في هذه القضايا بشكل تحليلي، لمعرفة مدى المستوى الذي تم تحقيقه في هذه المجـــال داخل المملكة الأردنية الهاشمية.

وقد تضمن خطاب التكليف الملكي لحكومة سمير الرفاعي فـــي العـــام 2011، وخطـــاب الحكومة نفسه، منح الأولوية لتعديل قانون الانتخاب، على صفة الاستعجال، وهي مؤشرات تصف بصورة واضحة مدى شعور "مطبخ القرار" بأهمية بناء حالة من التوافق على قانون انتخاب يحكم مخرجات العملية الانتخابية، بما يؤثر على تكوين البرلمان ودوره وحضوره في الحياة الـــسياسية، وعلى مجمل العملية. [2]

خلال السنوات الماضية، احتل الحديث عن الإصلاح السياسي نصيباً وافراً فـــي الحـــديث الرسمي والسياسي العام الأردني، إلاّ أنّ المؤشرات كانت تذهب بالاتجاه الآخر، أي تجذّر الأزمـــة السياسية، وعدم وضوح الصورة المطلوبة للصيغة النهائية للنظام السياسي وملامح المرحلة المقبلة في أيّ اتجاه. وذهبت الخطط والمبادرات التي تبنت موضوعة الإصلاح عمومـــاً أدراج الريـــاح، ولعلّ أهم تلك المبادرات الوثيقة المرجعية التي قدّمتها لجنة الأجندة الوطنية بعد شهور من الحـــوار

([1])الملك عبد الله الثاني، مقابلة مع قناة العربية، جريدة الرأي، العدد (13008)، تاريخ 8 أيار 2006

([2])التكليف السامي على الرابط: http://www.kingabdullah.jo/body.php?page_id

والتواصل العام، ثم وضعت هذه الأجندة في الأدراج، ويحيل مهندس المشروع، مروان المعشّر، ذلك إلى ما تضمنته من توصيات حول الإصلاح السياسي وقانون الانتخاب. (1)

وبعيداً عن جدليات تعريف الإصلاح السياسي، فإنّ المقصود هنا الانتقال بالمعادلة السياسية نحو توسيع مساحة المشاركة السياسية في صنع القرار، والاتجاه نحو الحكم الرشيد، وتعزيز أدوار المؤسسات الدستورية والسياسية الرئيسة في الحكم، وتعزيز حالة الحريات العامة وحقوق الإنسان، والمساءلة والرقابة، والنزاهة في المال العام..الخ. وفي ضوء هذه المعايير والمؤشرات فإنّ محاكمة الوضع الراهن ستكون سلبية. فمن خلال قراءة الملامح العامة للمشهد الحالي سنجد أنّ مشروع الإصلاح السياسي إمّا يراوح في المربع الأول في بعض المؤشرات وإمّا أنه يسير في الاتجاه المعاكس في مؤشرات أخرى. (2)

وفي المقابل، فإنّ المعادلة السياسية الراهنة، بالمواصفات السابقة، أنتجت جملة من الأزمات والمشكلات التي يمكن ملاحظتها بوضوح خلال الأشهر الأخيرة تحديداً، ومن أبرزها:

- "فجوة الثقة" بالحكومات المتعاقبة، بحسب توصيف استطلاعات مركز الدراسات الإستراتيجية بالجامعة الأردنية، وضعف قنوات التواصل والاتصال بين الدولة والرأي العام.
- نمو ظاهرة الفساد، وتجذرها، نتيجة ضعف آليات الرقابة والشفافية في المؤسسات العامة.
- نمو الهويات الفرعية وانفجار أزمة العنف الاجتماعي، وتراجع الشعور بدولة القانون والمواطنة.

---

(1)الصباغ، رنا (2010). **الأجندة المعلقة، أين يجب أن تكون ومن يقف وراء الخلل**، جريدة العرب اليوم، لتاريخ 1-8-2010، ص 4.

(2)مركز الدراسات الإستراتيجية، 2011

- ضعف كفاءة القطاع العام في مواجهة التحديات والتكيف مع التغيرات الجديدة، جراء الغموض في اختيار الإدارات العامة، التخبط في إدارة ملفه، وغياب المعايير المؤسسية المبنية على الكفاءة والعدالة. (1)

المطلب الثالث

دور مجلس الأمة الأردني في الإصلاح السياسي

إن المتتبع لمجريات الأمور في مجلس الأمة الأردني يجد أن إصلاح النظام الداخلي لمجلس الأمة يعزز مقوله الملك عبد الله الثاني من أن هناك من يحاول إعاقة خطواته للإصلاح، أولاً فيما يتعلق في دعوة لجنة التوجيه النيابية تغليظ العقوبات على الصحفيين والدعوة لحبسهم على قضايا المطبوعات والنشر، قبل صدور قرار المحكمة، وثانياً في محاولة القفز عن كل التوصيات والأفكار الإصلاحية الديمقراطية التي أقرتها لجنة برلمانية شكلها مجلس الأمة وضمت ممثلين عن جميع الكتل، خلصت هذه اللجنة إلى صياغة أفكار تتضمن ما يلي. (2)

طلبت هذه اللجنة من اللجنة القانونية صياغة هذه الأفكار بشكل قانوني من أجل طرحها على المجلس للتصويت.

كما أوصت اللجنة مجلس الأمة من أجل إصلاح النظام الداخلي للمجلس، بحجة أن هذه التوصيات تسمح بمأسسة عمل المجلس وتنظيمه وتساعد الكتل على التماسك والتجذير، وتخلق حالة تشارك سياسي، وتحترم هذه التوصيات أبجديات الديمقراطية بالاعتراف بالتعددية السياسية، وتمنعه من الإقصاء والهيمنة والتفرد واحترام الرأي والرأي الآخر، وتحقق الشفافية والإدارة الجماعية،

---

(1)المركز الوطني للانتخابات النيابية 2007

(2) حدادين، بسام (2006). "**مقاله بعنوان هل يتعرض مجلس النواب إلى انتكاسه جديدة**، جريدة الرأي، العدد (12966). الاثنين بتاريخ 27 آذار 2006، ص 31.

وضعف هذه الكتل في مجلس الأمة ومحاولة تجاوزها ومحاصرتها ستضعف أداء المجلس ولا تخدم أهداف الحكم[1]

أما فيما يتعلق بمسألة منح الثقة للحكومة وحجبها هي مسألة تعتبر في غاية الديمقراطية، وتبعث الروح في المؤسسة النيابية، وتعمل على أعادة ثقة الناس بنوابهم وتعزز من مكانة مجلس الأمة، كما أنها تعطي السلطة التنفيذية الفرص الكافية لإعادة حساباتها في كل قضية وموقف وقرار قبل اتخاذه، وتحقق نوع من التوازن بين السلطات الثلاث، ويذكر الجميع بأن دستور البلاد بيّن بأن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي في المملكة يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات على قاعدة أن الأمة هي مصدر السلطات. [2]

تعتبر آلية حجب الثقة عن الحكومة خطوة إصلاحية في الاتجاه الصحيح تتبعها خطوات في الاتجاه نفسه، الثقة في النظام النيابي قضية أساسية تشغل بال الحكومات دائماً لضمان نيلها أولاً من رأس الدولة ومجلس الأمة عند تأليفها، وثانياً ضمان الاحتفاظ بها من أجل بقائها واستمرارها في الحكم أطول فترة، وهي معرضة لفقدانها في أي لحظة، ولهذا فإن أي حكومة أردنية يتم تشكيلها لا تصبح دستورية إلا بنيلها الثقة من مجلس الأمة. [3]

ومن القضايا التي تحتاج إلى إصلاح في مجلس الاعيان. [4]

1. انقطاع الحياة في مجلس الأمة ما بين فترتي المجلسين والتي يجب أن تستمر للمجلس المنتهي فترته والبالغة 4 سنوات حتى يلتئم المجلس الجديد.

---

(1) حدادين، المرجع السابق، ص 31

(2) زريقات، فايز (2004). **المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية**، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، ص 44

(3) الزناتي، نمر (2005). **مقالة في الثقة في الحكومة، أحكام وأبعاد دستورية وسياسية**، جريدة الرأي الأردنية، العدد (693)، الأربعاء بتاريخ 22 حزيران 2005، ص 56.

(4) الشناق، عادل (2004). **مستقبل التنمية السياسية في الأردن**، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدفاع الوطني، عمان، الأردن، ص 65.

2. حل مجلس الأمة والذي سيؤدي إلى نشوء فراغ دستوري ومزيد من القوانين المؤقتة التي تغتنمها الحكومة كفرصة من أجل سنها في ظل غياب مجلس الأمة، حيث يتعرض مجلس الأمة إلى الكثير من عمليات الحل وشهدت الحياة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية فترات انقطاع طويلة لمجلس الأمة.

3. انتخاب رئيس لمجلس النواب بداية كل انعقاد دورة عادية للمجلس، أي تعديل أربع مرات للمجلس الواحد مما يجعل رئيس المجلس عرضة للضغوط والابتزاز، مما يؤثر سلباً على فاعلية المجلس، التشريعية والسياسية والرقابية فيجب أن تكون فترة انتخاب الرئيس طيلة الأربع سنوات.

4. انعقاد الدورة العادية لمدة أربع شهور في السنة، وهذه تعتبر فترة قصيرة أسوة بالدول الديمقراطية، والأصل أن تكون على مدار العام يتضمنها فترة شهر استراحة، من أجل تفعيل دور المجلس السياسي والرقابي والحيلولة دون اللجوء إلى طلب انعقاد دورات غير عادية، وقطع الطريق على الحكومات من اللجوء إلى سن القوانين المؤقتة بحجة الظروف القاهرة وغير القابلة للتأجيل.

5. استخدام المجلس العالي كمحكمة يمثل أمامها الوزراء في حال موافقة ثلثي مجلس الأمة على ذلك، يعتبر مطلباً لا بد من إلغاؤه، لأن الوزير مواطن يخضع لقوانين الدولة ولا أحد فوق القانون، والناس سواسية، ومبدأ المساواة من ركائز الديمقراطية ولا يوجد أي مانع يمنع من محاكمة الوزير أمام محاكم الدولة كمواطن عادي، خاصة وأن القانون الأردني عادل لا يفرق بين مواطنيه.

6. الثقة السلبية في الدستور الأردني الذي لا يحث على استقالة الحكومة في حال حجب الثقة عنها من قبل مجلس الأمة ولو كان بكامل أعضاءه ما لم تستقيل أدبياً، والدستور الأردني هو الوحيد

بين الدساتير الذي ينص على الثقة السلبية، وهذا ما يجب تعديله من أجل إعطاء ثقل لمجلس الأمة وتحقيق التوازن المطلوب فيه.

يعتبر المشروع المعدل لقانون الأحزاب السياسية لعام 2005، المتداول بين الأوساط الرسمية وغيرها، من المشاريع المطروحة على جدول الأجندة الوطنية، وهذا المشروع هو قانون معدل لقانون الأحزاب السياسية لعام 1992م وذلك من أجل مواكبة التطور والإصلاح الشامل في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتعديل هذا القانون أصبح ضرورة ملحة لإخراج العمل الحزبي كما يجب لما يعتريه الآن من ضعف وهوان وتشرذم وعدم المقدرة على القيام بدوره. (1)

ويرجع الكثير من المحللين السياسيين أن سبب قصور التجربة الحزبية السابقة يقع على عاتق الأحزاب نفسها، وذلك يعود إلى أنها لم تقم بالواجبات المرجوة منها من الناحية التثقيفية والتوعوية لاستقطاب الأغلبية الصامتة، ولم تؤدي الدور المناط إليها على الجانب الأمني والمدني، وإنها سلكت لتحقيق أهدافها سلوكيات غير ديمقراطية، واستخدمت وسائل غير سلمية لم تحقق الأهداف ولا صانت الحقوق. (2)

ويرى النظام السياسي في الأردن أن التنمية السياسية لا تكون بدون أحزاب وطنية لها برامج سياسية واقتصادية واجتماعية ولها قواعد شعبية واسعة ويجب أن لا تخضع لأي توجيه أو ارتباط أو تمويل من خارج حدود الوطن، وأن الديمقراطية والتنمية السياسية لا تكتملان إلا بوجود حركة حزبية وطنية ناضجة وحقيقة (3)، أما الحكومة الأردنية السابقة، حكومة السيد معروف البخيت فقد دعت في بيانها الأحزاب السياسية إلى إجراء عملية إصلاح لهياكلها وبرامجها وأدائها،

---

(1) الحموري، محمد (2004). **التنمية السياسية في ضوء نصوص دستورية غيبت وأخرى أفرغت من مضمونها**، مجلة نقابة المحامين، العدد(1، 2، 3). عمان، الأردن، ص 89.

(2)الطويل، فالح (2005). **القائمة النسبية والصوت الواحد**، جريدة الرأي الأردنية، العدد (12801). السبت بتاريخ 8 تشرين الأول، ص 31.

(3)الملك عبد الله الثاني، **مقابلة مع قناة العربية**، جريدة الرأي، العدد (13008). تاريخ 8 أيار 2006

من أجل دفع عجلة التطور والتنمية إلى الأمام، واعتبار الأحزاب السياسية أهم ركائز التنمية السياسية.ولا يمكن الحديث عن أي عملية تنمية سياسية بدونها، لكن قوى المعارضة على الصعيد الحزبي طالبت أشراك مؤسسات المجتمع المدني وعلى رأسها الأحزاب بكافة أطيافها بما يتعلق بتدويل مشاريع القوانين الناظمة للحياة السياسية والتي اشتملت على قراءة لقانون الانتخاب وقانون الأحزاب باتجاه إزالة كافة العوائق أمام حياة حزبية صحيحة، (1) ويرى الباحث أنه من أجل الوصول إلى حياة حزبية فاعلة ومؤثرة على الساحة الأردنية يجب عمل ما يلي:

1. تعميق دور الديمقراطية داخل الحزب الواحد واختيار القائد على أساس القدرة والكفاءة من خلال انتخاب الأفضل، وليس على أساس القائد الرمز صاحب المكانة الاجتماعية والقدرات المالية.
2. توسيع دائرة العمل الحزبي لتشمل بقية محافظات المملكة من أجل توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في العمل الحزبي.
3. أن تكون الأحزاب السياسية قادرة على الوصول إلى المواطنين من خلال وسائل إعلامية تعود إلى نفس الأحزاب كالصحف والمجلات والمحاضرات والإعلانات.. الخ.
4. ضرورة تعديل قانون الأحزاب لمعالجة الثغرات التي تعتري القانون القديم والمتعلقة بعدد الأعضاء المؤسسين بحيث تزيد النسبة عن الرقم الحالي والبالغ(50) فرداً ويجب أن يكون الحد الأدنى (200) عضو من أجل الحد من الأحزاب الصغيرة، مع ضرورة وضع نسبة لا تقل عن 10% من النساء، كما يجب أن يراعي التعديل هدف التنمية السياسية من أجل تجاوز ظاهرة التشرذم وعزوف المواطنين عن الانخراط في العمل الحزبي كاعتماد مبدأ الصوت الواحد إلى

---

(1)عبد الهادي، غازي (2004). **البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الأردن**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، ص215.

جانب القائمة الحزبية لتحقيق هذا الهدف [1].دمج الأحزاب مع بعضها البعض ذات الأفكار والاتجاهات المتشابهة وتذليل العوائق التي تحول دون اندماجها، من خلال تشكيل هيئة وطنية مستقلة تعمل كإطار مرجعي. [2]

إن الإصلاح السياسي يتطلب العمل على محاور ثلاث، الأول الأداء الحكومي العام، والثاني الأداء الحزبي، والثالث طبيعة المفاهيم والموروثات المسيرة لحركة المجتمع، كما أكد على ضرورة تحقيق المشاركة الشعبية في صنع القرار في مجمل النشاطات والفعاليات العامة.

وترى النقابات المهنية نفسها عنصراً فاعلاً في عملية الإصلاح المطلوب، وخاصة ما يتعلق في مجال الحريات العامة والمجال الاقتصادي، وما يتعلق بحزمة القوانين والتشريعات والأنظمة. كما أن الإصلاح المطلوب يقوم أساساً على تعميق مبادئ حقوق الإنسان وتجذير الحرية والعدالة والمساواة بين الأردنيين جميعاً، لذلك لا بد أن تحظى شرائح عديدة في المجتمع، من أهمها الشباب والمرأة، بالرعاية الصحية والتعليمية والاجتماعية والاقتصادية والإنسانية، كما ركز على إصلاح المناهج التعليمية على أساس أن يكون نابعاً من حاجاتنا العملية وأن تكون مخرجات التعليم منسجمة مع حاجات السوق ومتطلباته. [3]

إن الإصلاح السياسي يركز على الحرية والديمقراطية والتعددية السياسية وبناء الإنسان الصالح، المشاركة في تحمل المسؤولية والحاجة إلى توزيع المسئوليات داخل السلطة على قاعدة المشاركة في الرأي وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني بأحسن صورة ممكنة، إضافة إلى

([1]) عبد الهادي، غازي، المرجع السابق، ص 219

([2])العطور، محمود (2002). **حالة الضرورة في الفقه الدستوري**، مجلة نقابة المحامين، العدد (1، 2، 3)، عمان، الأردن، ص 214-215

([3])العطور، محمود (2002). المرجع السابق، 215

التوصيات فيما يتعلق بالإصلاح السياسي بما في ذلك قانون الانتخابات والأحزاب والقوانين المتعلقة بالحريات العامة وتطوير وضع مجلس النواب دستورياً فيما يتعلق بفترة الانعقاد والحل والحصانة.

وقد تتوجت جهود مجلس الأمة الأردني في عملية الإصلاح السياسي من خلال عدد من الإصلاحات التي قامت بها ومن ذلك إقرار قانون نقابة المعلمين الأردنيين والذي كان حلماً وأصبح الآن واقعاً وحقيقة كما أن جهود الإصلاح السياسي لمجلس الأمة الأردني ظهرت في إقرار العديد من القوانين المؤقتة ومنها المشروع المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد في الأردن.

الفصل الثالث

التنظيم الدستوري والتحول الديمقراطي والتشريعي لمجلس الاعيان

للعملية التشريعية ثلاثة مراحل تمر بها، تتمثل في صياغة مشاريع القوانين ومناقشتها ومن ثم إصدارها. ويمارس مجلس الأمة مهامه التشريعية من خلال وظيفتين أساسيتين هما: اقتراح مشاريع القوانين وإقرار مشاريع القوانين الواردة من السلطة التنفيذية، حيث تنحصر سلطة مجلس الأمة بحق قبول المشاريع أو رفضها أو تعديلها.[1]

المبحث الأول

نبذة تاريخية عن مجلس الأعيان الأردني

لقد اجمع الفقه الدستوري الأردني أن أسلوب المغايرة والتباين في تكوين مجلس الأعيان عن مجلس النواب وهذا التباين يظهر بالصور التالية:[2]

1- المغايرة من حيث تشكيل المجلسين.

2- المغايرة من حيث عدد الأعضاء.

3- المغايرة من حيث شروط العضوية وسن الناخبين.

4- المغايرة من حيث الاختصاصات.[3]

---

(1) http://ar.wikipedia.org/wik

(2) المشاقبة، امين، المرجع السابق، ص69-72.

(3) الرفاعي، محمد، المرجع السابق، ص415.

تعزيز المشاركة الشعبية في تحمل المسؤولية كان ولم يزل من ثوابت السياسة الأردنيـــة، وقد نصت على ذلك الدساتير الأردنية منذ القانون الأساسي لعام 1928 وحتـــى دســـتور 1952، مروراً بدستور 1947. (1)

فقد كفل القانون الأساسي (1928) لجميع الأردنيين حرية التعبيـــر عـــن الـــرأي، حيـــث نصت المادة (11) منه على أن" لجميع الأردنيين الحرية في الإعراب عن آرائهم ونـــشرها، وأن يعقدوا الاجتماعات معا وأن يؤلفوا الجمعيات ويكونوا أعضاء فيها طبقاً لأحكام الفانون(2)

وجاء دستور عام 1947 منسجماً مع التطورات التي شهدها الأردن وصولاً إلى الاستقلال (1946/5/25)، ويعتبر متقدماً على صعيد المشاركة الشعبية، حيث نص في المادة (17) على أن حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول والكتابة في حدود القـــانون. ونـــصت المادة (18) على حق الأردنيين بالاجتماع وتكوين الجمعيات في حدود القانون. (3)

أما دستور 1952 فيعتبر نقلة نوعية بالنسبة للمشاركة الشعبية، حيث نصت المـــادة (15) منه على: " تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيـــه بـــالقول والكتابـــة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون".(4) وبموجب القانون الأساسي لعام 1928 ودستور عام 1947 ودستور عام 1952 وضعت قوانين انتخاب هدفها الأساســـي تنظـــيم عملية انتخاب مجالس نيابية لتعزيز المشاركة الشعبية في تحمل المسؤولية.(5)

---

(1) الغزوي، محمد، (1995)، **الوجيز في التنظيم الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية**، دار الثقافة، ص91

(2) القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن 1928

(3) الدستور الأردني 1947

(4)الدستور الأردني 1952

(5) الدبس، عصام، (2010)، اسس التنظيم السياسي، دار الثقافة، عمان، 198.

المطلب الأول

تأسيس إمارة شرق الأردن والمجلس التشريعي

تأسست إمارة شرق الأردن سياسياً عام 1921، حيث أعلن استقلالها في الخامس والعشرين من أيار عام 1923 بعد اعتراف بريطانيا بوجود حكومة مستقلة في إمارة شرق الأردن. وعلى هذا الأساس عقدت اتفاقية بين الحكومة في شرق الأردن والحكومة البريطانية بتاريخ 1928/2/20 المعروفة بمعاهدة 1928، حيث تم التوقيع عليها بعد مفاوضات طويلة وشاقة، حددت فيها شروط الانتداب وشروط الحكومة الدستورية الأردنية، وقد كانت المعاهدة تقييدا لصلاحيات الحكومة والبرلمان حتى لحركة الأمير وقراراته. [1]

وعلى هذا الأساس وضع القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن بتاريخ 4/16/ 1928 أعطي بموجبه شرق الأردن شرعية دستورية لإدارة شؤون البلاد وعليه فقد وضع قانون انتخاب تم نشرة بتاريخ 1928/6/17 لانتخاب أول مجلس تشريعي في ذلك الوقت، وقد تم انتخاب خمسة مجالس تشريعية خلال فترة الإمارة 1923-1946، وكان أولها عام 1929.[2]

منذ بداية تأسيس الدولة الأردنية، بدأت الجهود الفعلية لتأسيس مجلس نيابي في الأردن يمثل البلاد تمثيلاً حقيقياً فكانت مساعي الأمير عبد الله كبيرة لتأسيس دولة عصرية في الأردن تقوم على أسس وقواعد دستورية، حيث قام سموه في عام 1923 بتأليف لجنة ممثلة لكافة مناطق الأردن

([1]) الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة عمان الأردن، 46

(2) شكر، زهير، (1994)، **الوسيط في القانون الدستوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط3، ص203.

لوضع قانون للمجلس النيابي والانتخابات النيابية، كما شكل سموه لجنة أخرى من العلماء والمشرعين لوضع لائحة القانون الأساسي (الدستور) في كانون الثاني 1923.(1)

وبذلك أصبحت الظروف مهيأة لإجراء الانتخابات النيابية وبشكل خاص بعد أن أعلنت الحكومة البريطانية تصريح في 25 أيار 1923 ينص على نية وعطف الحكومة البريطانية على الاعتراف باستقلال الأردن وتنظيم معاهدة بين الطرفين بهذا الشأن.(2)

أما بالنسبة للحصانة، فقد كانت تباع في بريطانيا كما حدث في عهد الملك [ريتشارد] في عامي 1189،1190م، وذلك لأغراض سياسية ومالية من أجل التاج .(3)

وعلى الرغم من ذلك لم تجر الانتخابات النيابية إلا بعد عام 1928 بسبب تأخر بريطانيا في توقيع المعاهدة مع الأردن والتي كانت تشكل مطلباً أساسياً لإقرار الدستور الذي سيتم بناءً على نصوصه استكمال العملية الانتخابية النيابية وبعد التوقيع على المعاهدة الأردنية البريطانية في

---

(1) الخطيب، نعمان، (2004)، **الوسيط في التنظيم السياسي والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص348–360. وانظر ايضا، شطناوي، فيصل، المرجع السابق، ص189–191.

(2)كان الملك هو رأس الدولة والمتصرف الوحيد في أمورها، ونظراً لازدياد مهام الدولة بدأ الملك يستأنس برأي بعض الأشخاص في الأمور الهامة، وكان ذلك في عهد الملك [وليم الأول] وقد أطلق على مستشاري لملك رجال الحكمة وأطلق على مجلسهم اسم مجلس الحكماء، ثم أطلق عليه فيما بعد " المجلس العظيم وفي القرن الثالث عشر بدأ " المجلس العظيم "يعقد اجتماعات دورية وأطلق عليه بعد ذلك اسم البرلمان المثالي أو النموذجي في عهد الملك [إدوارد الأول] وكان يتكون من الأشراف وكبار رجال الدين ، الذي أطلق عليهم فيما بعد لقب "الوردات"، وفي عهد الملك [هنري الثالث] في عام 1254 بدأ يدعى إلى جلسات البرلمان المثالي أو النموذجي فارسان من كل مقاطعة للاشتراك مع الأشراف ورجال الدين، وانتظمت هذه الدعوات بعد ذلك حتى تكون من هؤلاء الفرسان مجلس العموم بعد ذلك، إلهام محمد حسن العاقل، **الحصانة في الإجراءات الجنائية**، ص 30، محمد كامل ليلة، **النظم السياسية للدولة والحكومة** (القاهرة، دار الفكر، 1971) ص 530 ، ورمزي طه الشاعر، **الأيديولوجية التحريرية وأثرها في الأنظمة السياسية**، القاهرة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد 1، السنة 17، يناير 1975، ص 367، ول ديورانت، قصة الحضارة، ترجمة: محمد بدران (القاهرة، مطبعة الدجوي، 1975) ج4، ص204، ورقيه المصدق، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، المغرب، دار توبقال للنشر، ط2، 1990، ج1، ص 143، وعمر حلمي فهمي، **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط1، 1980، ص 37،38

(3) إلهام محمد حسن العاقل، **الحصانة في الإجراءات الجنائية**، ص31.

1928/2/20 بدأت الحياة النيابية تظهر في الأردن وتشكل خلال الفتـــرة الأولى من تاريخ الأردن (1928 – 1947) خمسة مجالس تشريعية منتخبة. [1]

أولا: المجلس التشريعي الأردني:

أخذ القانون الأساسي لسنة 1928 بنظام (المجلس الواحد) ويتألف من 16 نائبا منتخبا وفقـــاً لقانون الانتخاب، ومن رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء، وعددهم (6)، وكان أعضاء مجلس الوزراء أعضاء لهم حق التصويت في المجلس التشريعي. [2]

أن أهم أركان الديمقراطية الفصل بين السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، والقـــضائية. ولا يمكن لأي كان مؤسسة سياسية أو فكرية أو فرداً أن يصنف أي نظام نظاماً ديمقراطياً في حال عدم الفصل الحقيقي والدستوري والتشريعي بين السلطات الثلاث، فالديمقراطية لا تجيـــز هيمنـــة سلطة على أخرى، واقعاً لا شكلاً، وهذا يتطلب في حال وجود هيمنة للسلطة التنفيذية على أي من السلطات الأخرى، بتوجيه إزالة هذا الخلل، وضمان الفصل الحقيقي بين السلطات في الدســـتور[3]، فالسلطة التشريعية في وطننا تتكون من غرفتين؛ الأولى: مجلس النواب، والثانية: مجلس الأعيان.

جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، هو الفصل بين وظائف الدولة فصلاً عضوياً أو شـــكلياً، بمعنى تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة من وظائف الدولة. فيكون هناك جهاز خاص للتـــشريع، وجهاز خاص للتنفيذ، وجهاز ثالث للقضاء. ومتى نحقق ذلك، أصبح لكل عضو اختصاص محدد لا يمكنه الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الأعضاء الآخرين[4].

---

(1) موقع التشريعات الأردنية/نظام المعلومات الوطني. www.lob.gov.jo

(2) موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo

(3) يعقوب، حسين، (2004)، **الفصل المتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية**، في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، عمان: مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع.

(4) بدوي، ثروت، النظم السياسية، مصدر سابق، ص175.

فأساس مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على ركيزتين أساسيتين(1):

1- عدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة.

2- تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية هي: الوظيفة التشريعية، والوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية(2).

فالوظيفة التشريعية تقوم بمهمة وضع القواعد القانونية التي تنظم كل نشاط من النشاطات التي تتم داخل الدولة، وتحدد السلوك العام للإفراد في الدولة والمجتمع. اما الوظيفة التنفيذية فمهمتها تنفيذ القواعد القانونية التي تصنعها السلطة التشريعية لكي تضمن سير أجهزة الدولة في إطار هذه القواعد ، في حين تضمن الوظيفة القضائية، معاقبة الخارجين عن القانون ، او الفصل في المنازعات والخصومات الناشئة بين الأفراد، بناء على تلك القواعد(3).

لقد أخذ المشرِّع الأردني بمبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية في مجلس الاعيان والوظيفة العامة، نظراُ لما يترتب على الأخذ بقاعدة الجمع من نتائج سلبية، سواء على الوظيفة العامة ذاتها، أو على الموظف، حيث توفر هذه القاعدة الفرصة للحكومة للضغط على أعضاء المجلس للدفاع عن سياستها. وقد تتنوع وسائل الضغوط بداية، من التلويح بالفصل أو الترقية حتى التلميح بالتعيين في منصب سياسي.

---

(1)الطماوي، سليمان، (1974)، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي**، دار الفكر العربي، مصر، ط3، ص448.

(2) منذ عصر الثورة الفرنسية التي انطلقت عام 1789 نجد ان الرأي السائد هو اعتبار السلطات ثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية، على اننا نجد ان الدستور الصيني الصادر سنة 1947 (قبل الثورة الشيوعية سنة 1949) يعتبر السلطات خمسة: إذ يضيف إلى تلك السلطات الثلاثة التقليدية سلطة رابعة يسميها سلطة البحث والفحص أو (سلطة الامتحان) وتختص بالإشراف على التعيين في الوظائف العامة، وسلطة خامسة يسميها(سلطة الرقابة) **control** مهمتها حماية القانون والصالح العام. متولي، عبدالحميد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1993، ص 178.

(3) الشاوي، منذر، **القانون الدستوري (نظرية الدولة)** مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص 190 ــ191.

يستفاد من ذلك أن مبررات حظر الجمع تتمثل في ضمان استقلال عضو مجلس الاعيان في مواجهة الحكومة، تأكيداً لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يؤدي إلى تفادي كافة السلبيات التي قد تسببها قاعدة الجمع، حيث يعد ضمان استقلال العضو أهم الأسباب الداعية إلى تبني قاعدة حظر الجمع بين عضوية مجلس الاعيان والوظيفة العامة. فمن المهام الرئيسية لعضو مراقبة أنشطة السلطة التنفيذية وتصرفاتها وأعمالها، فكيف يمكنه النهوض بهذه التبعات ومستقبله الوظيفي مرهون بقرارات تصدرها تلك السلطة.(1)

فإن مبدأ عدم الجمع أصبح مبدأ دستورياً عاماً في الدساتير الديمقراطية، كما إن ضمان حرية عضو مجلس الاعيان في أداء مهمته يقتضي ابتعاده عن كل ما يوجب التأثر من ناحية أية سلطة بسبب ارتباط مصالحه لها. والوظيفة العامة لا تخرج عن كونها وظيفة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، وفي الجمع بين أي وظيفة عامة وعضوية مجلس الامة اعتداء ومخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بألا يكون عضو مجلس الاعيان موظفاً عمومياً، وعليه، فإن أسمى شيء أن يتفرغ عضو لعمله في المجلس.(2)

أعطى القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن والصادر في عام 1928 الشرعية الدستورية لإدارة شؤون البلاد. وقد تضمن هذا القانون قانوناً لانتخاب أول مجلس تشريعي الأردن وقد تم انتخاب خمسة مجالس تشريعية خلال فترة الإمارة كان اولها في عام 1929 اما اخرها فقد انتهى في عام 1947 ومن الملاحظ على هذه المجالس ان صلاحياتها كانت تقتصر على اقرار مشاريع القوانين التي يقدمها المجلس التنفيذي دون أن يكون لها الحق في اقتراح القوانين، اما الصلاحيات

---

(1)تنص المادة (76) من الدستور "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة، ويقصد بالوظائف كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال، ويشمل ذلك دوائر البلديات، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب".

(2)ناصف، حسام الدين فتحي، **ازدواج الجنسية وحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب**، دار النهضة العربية، 2001، ص17.

الرقابية على السياسة الحكومية فقد جرد المجلس منها فلم يكن للمجلس أي حق في توجيه سؤال أو استجواب أو طلب مناقشة أو طرح ثقة بالحكومة، اما مدته فقد كانت ثلاث سنوات ويجوز للأمير تمديد الفترة إلى سنتين.

وفي 1929/4/2 جرت الانتخابات فأفرزت المجلس التشريعي الاول في تاريخ الدولة الاردنية، وبلغ عدد المجالس التشريعية المنتخبة خمسة مجالس ، ومن اللافت للنظر ان عددا من العشائر الاردنية تمثلت بدون انقطاع في المجالس الخمسة.[1]

ثانيا: تكوين المجلس التشريعي الاردني:

يتألف المجلس التشريعي من أعضاء منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات ومن رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء الآخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين. [2]

ثالثا: رئاسة المجلس التشريعي الاردني:

يرأس رئيس الوزراء أثناء حضوره اجتماعات المجلس التشريعي كافة، وفي حال تغيبه يرأسها الذي يعينه رئيس الوزراء لتلك الغاية من الأعضاء غير المنتخبين وإذا لم يحصل تعيين فيرأس الاجتماع أكبر أعضاء المجلس التشريعي مقاماً من الأعضاء غير المنتخبين.

([1]) على النحو التالي: 1) عشيرة المجالية آل المجالي (الكرك) وقد مثلها في المجالس التشريعية الخمسة الشيخ رفيفان المجالي حتى وفاته اثناء عضويته في المجلس التشريعي الخامس فخلفه في مقعده قريبه الشيخ معارك المجالي، 2) عشائر الحويطات (بدو الجنوب) وقد مثلها في المجالس التشريعية الخمسة بدون انقطاع الشيخ حمد بن عرار الجازي الحويطات، 3) عشائر بني صخر (بدو الوسط) تمثلت بالشيخ مثقال الفايز في المجلسين الاول الثالث، وبالشيخ حديثة الخريشة في المجلسين الثاني والرابع، وبالشيخ عضُّوب الزبن في المجلس الخامس.

([2]) موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo

ومدة المجلس التشريعي ثلاث سنوات، ويجوز أن تمدد المدة حتى خمس سنوات بمقتضي قانون خاص أو قانون مؤقت على أن يقتصر هذا التمديد على المجلس التشريعي الموجود عند سن القانون الخاص أو القانون المؤقت. (1)

رابعا: اجتماعات المجلس التشريعي الأردني:

يجتمع المجلس التشريعي للدورة العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الثاني من كل سنة، وكذلك يجتمع المجلس في أي حين يدعوه سمو الأمير للاجتماع بصورة استثنائية ، ومدة الدورة العادية ثلاثة شهور قابلة للتمديد والإرجاء من قبل سمو الأمير حسب القانون الأساسي والنظام الداخلي. تصدر قرارات المجلس التشريعي بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس إلا أن يكون القانون الأساسي قد أشترط حصول أكثرية ثلثي أعضاء المجلس، وإذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح. (2)

خامسا: وظائف المجلس التشريعي الأردني:

تنحصر صلاحيات المجلس التشريعي على إقرار مشاريع القوانين التي يقدمها المجلس التنفيذي، وكذلك اقتراح مشاريع القوانين المقدمة من أعضاء المجلس، وإذا وافق المجلس على أي مشروع قانون لا ينفذ القانون ما لم يقبله الأمير ويقترن بتوقيعه وينشر في الجريدة الرسمية، حيث أن صلاحيات الأمير بالتصديق مطلقه، فإذا رفض الأمير التصديق على أي مشروع قانون أقره المجلس لا يعتبر نافذاً. (3)

---

(1) موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo

(2) موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo

(3) زريقات، فايز (2004). **المرجع السابق**، ص 48

وبعد تأسيس المملكة الأردنية الهاشمية وصدور الدستور الجديد تم الأخذ بنظام المجلسين وأطلق عليه مجلس الأمة يتألف من مجلس نواب منتخب ومجلس أعيان يتم اختياره من قبل الملك وكانت مدة مجلس النواب 4 سنوات شمسية ولم يعط الدستور مجلس الأمة حق اقتراح القوانين وانما اقتصره على السلطة التنفيذية فقط، أما الصلاحيات الرقابية فقد منحها الدستور للمجلس من خلال الاسئلة والمناقشة واستثنى مسألة حق طرح الثقة بالحكومة. [1]

ثم دعي مجلس الأمة التاسع إلى الانعقاد ليكون بذلك بمثابة المجلس النيابي العاشر وبعدها جرت انتخابات المجلس النيابي الحادي عشر عام 1989 ثم المجلس النيابي الثاني عشر عام 1993 وبعدها المجلس النيابي الثالث عشر عام 1997، ثم المجلس النيابي الرابع عشر عام 2003، ثم المجلس النيابي الخامس عشر عام 2007، وتلاه المجلس النيابي السادس عشر بعام 2010.

وقد بدأ التوجه لتعزيز الحياة النيابية في الأردن بعد إعلان استقلال إمارة شرق الأردن بتاريخ (25 آذار 1923)، حيث اتجهت الحكومة بعد هذا التاريخ إلى طرح فكرة إجراء انتخابات برلمانية لإشراك الشعب في تسيير دفة الحكم، وقطعت الحكومة شوطاً في الاستعداد للانتخابات خلال عام 1923، لكن تدخل سلطات الانتداب البريطاني آنذاك حال دون تمكين الحكومة من اتخاذ إجراءات تسمح بالمشاركة الشعبية الواسعة، فصدرت الإرادة الأميرية في (1923/4/1) بتشكيل "مجلس الشورى" من موظفين في الدولة برئاسة قاضي القضاة، وأنيطت به مهمة سنّ صياغة القوانين والأنظمة وتفسيرها، واستمر "مجلس الشورى" بتشكيلته الرسمية المعينة غير المنتخبة شعبياً في العمل حتى (1927/4/1) عندما صدر قرار بإلغائه تمهيدا للانتقال إلى تشكيل مجالس تشريعية

(1) موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo

منتخبة. وخلال هذه المرحلة وتحديداً في تموز عام 1923 صدرت الإرادة الأميريـــة بتـــشكيل لجنة أهلية لوضع قانون للمجلس النيابي[1].

وفي أوائل تشرين الثاني 1926 شكلت الحكومة لجنة لإعادة النظر فـــي قـــانون الانتخـــاب، وغيّب الموضوع حتى عام 1928، حيث جرت بعض التعديلات على قـــانون الانتخـــاب تلبيـــة للمطالب الشعبية. [2]

ونشر القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن، وهو أول دستور أردني، بتاريخ (16 نيسان 1928)، وخصصت (17) مادة من مواده (25–41) للمجالس التشريعية، حيث نـــصت على تشكيل مجلس تشريعي، وعينت هذه المواد صلاحيات المجلس ورسمت الخطوط التي يـــسير عليها.

المطلب الثاني

الحياة البرلمانية والتشريعية في الأردن بعد الاستقلال

وفي 25 أيار عام 1946 أعلن استقلال المملكة الأردنية الهاشمية، وصدر في العام ذاتـــه أول دستور أردني، حيث نص هذا الدستور على أن السلطة التشريعية تناط بمجلس الأمة والملـــك، وأنّ مجلس الأمة يتألف من مجلسين هما: (مجلس أعيان، ومجلس نواب). [3]

وقد انتخب أول مجلس نيابي في 20 /1947/10 واستمرت الحياة النيابية إلى أن توقفـــت نتيجة لظروف الاحتلال في الضفة الغربية، حيث توالت على الأردن في تلك الفترة تسعة مجـــالس

---

(1) فصدر أول قانون للانتخابات النيابية في عام 1923 في ملحق للجريدة الرسمية عدد (52)

(2) الطوالبة، عبدالله، (2010)، الحياة النيابية الأردنية ومراحل تطورها. عمان، ص181.

(3) موقع التشريعات الأردنية، نظام المعلومات الوطني. www.lob.gov.jo

نيابية ليستعاض عنها بالمجلس الوطني الاستشاري وقد تشكل في تلك الفترة ثلاثة مجالس ابتدأ اولها في 1978/4/20 وانتهى اخرها عام 1984 حيث كانت مدة كل مجلس سنتين.

يتألف مجلس الأعيان، بما فيه الرئيس، من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب ، ويتم تعيين الأعضاء من قبل الملك مباشرة ضمن شروط حددها الدستور [1]

تشكل مجلس الأعيان بعد استقلال الأردن مباشر ووضع أول دستور للمملكة يتألف مجلس الأعيان الأردني من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب بما فيه الرئيس، كما يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون قد أتم الأربعين سنة ويكون من أحد الطبقات التالية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون، ومن عمل سابقاً مناصب السفراء، والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين، ومن ماثل هؤلاء الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماداً بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن.

لقد أشار الدستور الأردني إلى أن الأمة مصدر السلطات في المادة (2) منه وتناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة وجلالة الملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويقوم جلالة الملك بتعين وعزل أعضاء مجلس الأعيان ويكون عددهم ما لا يقل عن نصف عدد أعضاء مجلس النواب والذين ينتخبون مباشرة من قبل الشعب وعددهم (110) نائبا مقسمين على دوائر مختلفة في جميع محافظات ومناطق المملكة.

نصت الدساتير الأردنية جميعها (1928، 1947، 1952) على تعزيز مبدأ المشاركة الشعبية في تحمل المسؤولية، من خلال مجالس نيابية منتخبة. [2]

([1]) صحيفة الدستور 2010/4/20

([2]) موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo

انسجاماً مع التطورات السياسية المهمة التي شهدها الأردن وصولاً إلى الاستقلال بتاريخ (1946/5/25). وقد تم وضع هذا الدستور مباشرة بعد إعلان الاستقلال، وصادق عليه المجلس التشريعي بتاريخ 28 تشرين الثاني 1946 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 1 شباط 1947، وقد اعتبر في حينه نقلة متقدمة مقارنة بالقانون الأساسي. [1]

وأفرد دستور 1947 حيزاً واسعا للسلطة التشريعية بدءاً من المادة (33) وحتى المادة (54)، حيث ألغيت المجالس التشريعية واستبدلت بمجالس نيابية منتخبة، وعمل الدستور على ترسيخ ملامح متطورة للسلطة التشريعية بتأكيده مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تم فصل السلطة التنفيذية عن التشريعية التي تم تحديدها بمجلس الأمة والملك، كما ورد في المادة (33) منه: "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب، الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات ".[2]

وأعطى دستور 1947 السلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية، حيث ورد في المادة (52) منه: "لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يطرح على بساط البحث أية مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة"، كما نص أيضاً على عرض مشروعات القوانين والموازنة على مجلس النواب، فقد ورد في المادة (48) منه: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب، فإذا قبل ما عرض عليه يرفع إلى مجلس الأعيان، ولا تعتبر المشاريع قوانين ما لم يوافق عليها المجلسان، ويصدقها الملك".

([1]) الطوالبة، عبدالله، المرجع السابق، ص182.

([2]) اميلي نفاع. المراقب البرلماني . 24 حزيران 2008

لكن ومع كل ذلك فإن دستور (1947) وقانون الانتخاب المنبثق عنهلم يكونا بلا نواقص، فقد تم اقتصار حق الانتخاب حسب المادة الثالثة من قانون الانتخاب رقم (9) لعام (1947) على الذكور فقط من سن (18) عاماً فما فوق، ولم ينص الدستور على مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، وأعطى السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة دون إلزامها بعرض هذه القوانين على مجلس الأمة، ولم يعطِ مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، بل قبول مشروعات القوانين المعروضة عليها من السلطة التنفيذية. أما الصلاحيات الرقابية التي منحها الدستور لمجلس النواب فقد اقتصرت على توجيه الأسئلة والمناقشة فقط، مستثنياً حق طرح الثقة بالحكومة. مع أن المادة (48) قد نصت على عرض مشروع قانون الموازنة على مجلس النواب، إلا أن المادة (49) نصت على أنه " إذا امتنع المجلس عن النظر في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يقرر اعتبار مشروع الموازنة نافذاً بالشكل الذي قُدم فيه للمجلس ". ورغم كل هذه النواقص، إلا أن دستور عام 1947 دشن مرحلة جديدة في مسيرة الأردن التشريعية، وهي الانتقال إلى المجالس النيابية .[1]

المطلب الثالث

دستور عام 1952

مما لاشك فيه ان المشرع الدستوري الاردني نص في عام 1952 على نظام المجلسين داخل السلطة التشريعية الاردنية، وذلك لما يحمل هذا النظام من مزايا تتناسب في تلك الفقرة من الزمن مع الحياة السياسية الاردنية ولا بد ان الرغبة برفع مستوى الكفاية لدى البرلمان الاردني وكذلك الرغبة في ان يكون البرلمان في الاردن اكثر تمثيلا لمختلف شرائح المجتمع الاردني وكذلك

([1]) اميلي نفاع. المراقب البرلماني . 24 حزيران 2008

الاجادة التشريعية وبحيث الخطأ في التشريع وما يحمل هذا النظام من مزايا اوردها كتـــاب الفقـــة الدستوري الاردني وخصصها فيما يتعلق بالتحقيق من شدة الحماس البرلماني.(1)

أما دستور 1952 فيعد نقلة نوعية بالنسبة لتعزيز المشاركة الشعبية والحياة النيابية. ويعتبر الدستور الأردني الذي وضع عام 1952 وما زال سائداً؛ من أرقى الدساتير وأفضلها، لجهة فتح الآفاق أمام تعزيز الحياة النيابية والديمقراطية، وصون الحريات العامة، واحترام حقوق الإنسان. فقد نصت المادة (1) من الدستور على أن نظام الحكم في المملكة نيابي ملكي وراثي. وقـــد خـــصص الدستور أربعاً وعشرين مادة للسلطة التشريعية (62–96).

ومن أهم ما ميز دستور 1952 عن القانون الأساسي 1928، ودستور 1947، هو النص على مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، وهو ما يمكن اعتباره بداية مرحلة جديدة فـــي تطـــور الحياة النيابية الأردنية وتعزيزها . فقد نصت المادة (51) على أن "رئـــيس الـــوزراء والـــوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كمـــا أن كـــل وزيـــر مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته ".(2)

كما أعطى الدستور ولأول مرة مجلس النواب حق طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء، حيـــث يتوجب على الوزارة أن تستقيل إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه، إذ جاء في المادة (53):

---

(1) الخطيب، نعمان، المرجع السابق، ص360–363، الرفاعي، وانظر الـــشطناوي، فيـــصل، (2007)، **التنظـــيم السياسي والقانون الدستوري**، المكتبة الوطنية، ص193، وقد اورد الدكتور فيصل الشطناوي، وكذلك تتجلى هـــذه الاهمية فيما يعد نظام المجلسين من مزايا متعددة منها أن يكون المجلس على اتصال مباشر مع الدولة.

(2) وظل هذا الدستور قائما إلى أن ألغى فى 22 أكتوبر سنة 1930 ثم أبطل العمل به وعاد العمل بالدستور الملغى سنة 1932 وظل الأخير معمولا به إلى أن قامت ثورة الجيش فى 23 يوليو سنة 1952 وصدر أول إعلان دستورى فى 10 ديسمبر سنة 1952 أعلن فيه باسم الشعب سقوط دستور سنة 1923 والذى داء فيه (أنه أصبح لزاما أن نغير الأوضاع التى كادت تودى بالبلاد والتى كان يساندها ذلك الدستور الملىء بالثغرات ...) والأخذ فى تـــأليف لجنـــة لوضع مشروع دستور جديد على أن تراعى الحكومة (المبادئ الدستورية العامة).

1- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب .

2- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل .

3- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء، وجب عليه اعتزال منصبه.

وألزم دستور 1952 " كل حكومة تتألف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً، وان تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً، وذلك كما ورد حرفياً قي المادة (54 البند 3).[1]

وأعطى الدستور ولأول مرة أيضا مجلس النواب حق قبول مشاريع القوانين المعروضة عليه من السلطة التنفيذية أو تعديلها أو رفضها، حيث جاء في المادة (91) " يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب، الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا اقره المجلسان، وصدق عليه الملك".[2]

وأضاف دستور 1952 لمجلس النواب حق استجواب الوزراء وتوجيه الأسئلة لهم ومحاكمتهم أمام مجلس عالٍ يؤلف حسب المادة (57) من " رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم رئيس مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تلتها بترتيب الأقدمية".

([1]) الغزوي، محمد، (1995)، **الوجيز في التنظيم الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية**، ص41.

([2]) المادة (91) من الدستور الاردني.

ولاحقاً جرت على دستور 1952 تعديلات عدة من أبرزها- فيما يخص الحياة النيابيــة- التعديل المنشور في عدد الجريدة الرسمية 1380 تاريخ 4 أيار 1958 على المادة (95) والذي " أجاز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كــل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الــدورة التــي تليها".[1]

وقد نصت المادة (67) من الدستور الأردني على أن مجلس النواب يتألف مــن أعــضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون انتخاب يكفل سلامة الانتخابات، وحق المرشــحين في مراقبة الأعمال الانتخابية، وعقاب العابثين بإرادة الناخبين .

كما نصت المادة (24) على أن الأمة مصدر السلطات، ونــصت المــادة (62) علــى أن مجلس الأمة يتألف من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب. وقد حدد الدستور لكل سلطة مــن السلطات ولكل ركن من اركانها حقوقه المتصلة بالتشريع، بحيث جعل التشريع ثمرة ثلاث عمليات أساسية وهي:

1- عرض مشروع القانون على مجلس الأمة من قبل السلطة التنفيذية.

2- موافقة مجلس الأمة على هذا المشروع.

3- تصديق الملك.

وقد تم تعديل بعض مواد الدستور في سبيل تعزيز الحياة النيابية، حيث اتخذ في عهد مجلس النواب الرابع (1954/10/17-1956/6/26) قرار بتمديد مدة مجلس الأعيان أربع سنوات بدلاً

([1]) زياد أبو غنيمة. صفحات متناثرة من مفكرة الوطن.صحيفة الغد 2009/4/25

من ثمانية حسب المادة (65)، وأصبحت مدة الدورة العادية لمجلس الأمة أربعة أشهر بدلاً من ثلاثة [1]

وفي عهد مجلس النواب الخامس (1956/10/25-1961/10/21) تم تعديل المادة (68) من الدستور، وأدخل عليها نص يتيح للملك أن يمدد مدة مجلس النواب بإرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين.

وبالنسبة لمجلس النواب التاسع (1967/4/24-1971/4/18) فقد أقر في إحدى دوراته الاستثنائية، نيسان 1973، تعديل المادة (88) من الدستور على النحو التالي: "إذا شغر محل أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب فيملأ محله بطريق التعيين إذا كان عيناً أو الانتخاب الفرعي إذا كان نائباً، وذلك في مدى شهرين من تاريخ إشعار المجلس الحكومة بشغور المحل، وتدوم عضوية العضو الجديد إلى نهاية مدة سلفه . أما إذا شغر محل أحد أعضاء مجلس النواب في أية دائرة انتخابية لأي سبب من الأسباب ، وكانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء انتخاب فرعي لملء ذلك المحل أمر متعذر، يقوم مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة وخلال شهر من تاريخ إشعاره بذلك بانتخاب عضو لملء ذلك المحل من أبناء تلك الدائرة الانتخابية، ممن تنطبق عليه أحكام الدستور وذلك بالطريقة التي يراها المجلس مناسبة".[2]

كما أقر المجلس تعديل المادة (73) من الدستور الفقرة 4 والتي أعطت الحق للملك بعد التعديل " أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر".

([1]) بتاريخ 2 تشرين الأول 1955 صدر قرار مجلس الوزراء بالموافقة على مشروع قانون انتخاب أعطى المرأة المتعلمة حق الانتخاب للمرة الأولى

([2]) المادة (88) من الدستور الاردني

وأقر المجلس أيضاً تعديل المادة (73) من الدستور الفقرة (5) لتصبح على النحو التالي: "إذا استمرت الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة (4) من هذه المادة فللملك بناء على قرار من مجلس الوزراء إعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد، ويعتبر هذا المجلس قائماً من جميع الوجوه من تاريخ صدور الإرادة الملكية بإعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية، وتنطبق عليه أحكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها بمدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ وقوعها".

وهكذا يمكن القول أن دستور 1952 قد أرسى قواعد حياة نيابية راسخة، وقواعد ثابتة في ممارسة السلطة التشريعية لمهامها، مما انعكس أيضاً على قوانين الانتخاب. [1]

أن مجلس الأعيان الأردني يتجاوز دوره مجرد تمثيل شريحة، أو طبقة اجتماعية، أو إقتصادية، أو نخب سياسية محددة، وإنما يمثل شرائح وطبقات وفئات مختلفة من المجتمع الأردني، ذات خبرات إدارية، وسياسية، وقانونية واسعة، كما إن مجلس الأعيان بالرغم من كونه معيناً من قبل الملك، إلاّ أنه يُعدُّ شريكاً أساسياً في السلطة التشريعية مع مجلس النواب والملك. حيث يحق له إقتراح مشروعات القوانين التي تعرض عليه أو تعديلها، أو رفضها. كما تبين الدراسة أن لمجلس الأعيان حق مراقبة السلطة التنفيذية من خلال مناقشة موازنة الدولة، وتوجيه الأسئلة، والاستجوابات للحكومة حيث يضيف نسقاً نوعياً من السلوك السياسي للمؤسسة البرلمانية في شقيها التشريعي والرقابي. [2]

([1]) قدورة، زهير أحمد، (2006)، **المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة**، دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول

([2]) قدورة، زهير أحمد، (2006)، المرجع السابق، ص18.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لمجلس الأعيان الاردني وخصوصيته

تعمل السلطة التشريعية في النظم السياسية بوصفها جهازا فعالا يؤدي دورا رقابيا وتشريعيا داخل هرمية الدولة وبنائها، وتستطيع السلطة التشريعية امتصاص التوجهات الجديدة في المجتمع واحتواءها، ومعاينة الأولويات الوطنية والحاجات التي يفرزها المجتمع نتيجة للتطور والتغيير في حراكه.[1]

المطلب الأول

التنظيم الدستوري لمجلس الأعيان

خصص الدستور الأردني الصادر سنة 1952 وتعديلاته اللاحقة والمعمول به حالياً الفصل الخامس للسلطة التشريعية تحت عنوان "السلطة التشريعية مجلس الأمة". وتنص المادة (62) على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب". فالسلطة التشريعية تتمثل في مجلس الأمة، إلا أن الدستور عمل على إيجاد نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. بمعنى آخر إن مواد الدستور تقرر للسلطة التنفيذية بعض الاختصاصات التي تمكنها من المشاركة في عملية التشريع[2] .

وتناول الدستور الأردني الأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في المواد من (62) إلى (96) التي تبين كيفية تكوين مجلس الأمة وأدوار انعقاده والمركز القانوني لأعضائه واختصاصات مجلس الأمة (الأعيان والنواب). فقد نصت المادة (62) من الدستور على أن يتألف مجلس الأمة من

([1]) الزعبي، خالد سمارة، **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة و العشرون العدد الثاني، ديسمبر 1987، ص 98.

([2]) محافظة، علي (2001). **الديمقراطية المقيدة حالة الأردن (1989–1999)**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص9

مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب. ينتخب أعضاء مجلس النواب على أساس الاقتراع العام المباشر، أما مجلس الأعيان فيعينون من قبل الملك[1].

الفرع الأول

خصوصية مجلس الأعيان في التشريع الأردني

يقوم دور مجلس الأعيان الأردني بدور مميز في العملية التشريعية مقارنة مع نظرائه في السلطات التشريعية في الأنظمة السياسية العربية، وبالتحديد مجلس الشورى في السلطة التشريعية في النظام السياسي في جمهورية مصر العربية[2]، ومجلس المشاورين في السلطة التشريعية في النظام السياسي في المملكة المغربية.

لم يكن المشرع المصري، يعرف ضمانة عدم المسئولية، لأعضاء المجالس النيابية قبل عام 1882 م، فقد جاءت لائحة تنظيم مجلس شورى النواب الصادرة في 22 أكتوبر 1866م، خالية من نص يقرر ضمانة عدم المسئولية للأعضاء عما يبدونه من الآراء والأفكار.

وبإعادة تشكيل مجلس النواب عام 1882 م،نجد أن لائحته الداخلية الصادرة في 7 فبراير 1882م، قد نصت على ضمانة عدم مسئولية النواب عن أرائهم وأفكارهم، وأنها شاملة جميع أعضاء المجلس، فقد نصت المادة الثالثة منها على أن: (النواب مطلقوا الحرية في إجراء وظائفهم،

---

(1) حيث نصت المادة 36 من الدستور الأردني على أن الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم

(2)وفى 16 يناير سنة 1956: صدر الإعلان الدستورى النهائى – أى فى نهاية السنوات الثلاثة السابق تحديدها كفترة انتقال. ورغم إعلان الدستور النهائى فى 16 يناير سنة 1956 فقد ظل العمل بالإعلان الدستورى المؤقت الصادر فى 10 فبراير سنة 1953 إلى أن أجرى الاستفتاء على الدستور النهائى بتاريخ 1956/6/23، وفى هذا التاريخ وافق الشعب على دستور يناير سنة 1956 وأصدره، مما أمكن معه العمل به فى حينه.

وليسوا مرتبطين بأوامر أو تعليمات تصدر لهم، تخل باستقلال أدائهم، ولا بوعد أو وعيد يحصل إليهم).[1]

والحصانة الموضوعية أحدث عهداً من الحصانة الإجرائية ، فقد عرفت للمرة الأولى بنص دستوري في دستور 1923/4/19م حيث جاء في نص المادة (109) من الدستور المذكور " لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدونه من الأفكار والآراء في المجلسين " ويأتي أهمية هذا النص انطلاقا من اعتبار هذا الدستور أنه يمثل بدء الحركة النيابية الحديثة في مصر في أعقاب الكفاح الطويل مع الاستعمار. [2]

ثم نص بعد ذلك على الحصانة ضد المسئولية البرلمانية في أول دستور لمصر بعد قيام الثورة، وهو دستور عام 1956م ، إذ تقضي المادة (108) منه على "ألا يؤاخذ أعضاء مجلس الأمة عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه .

أما الدستور المؤقت الصادر عام 1958م فقد أتى خلواً من النص على الحصانة الموضوعية ، وقد يرجع ذلك إلى ظروف الوحدة مع القطر السوري آنذاك . وبعد الانفصال عن هذا القطر عاد المشرع الدستوري المصري ونص على الحصانة ضد المسئولية البرلمانية في دستور عام 1964م (م 93) بذات ألفاظ وعبارات المادة رقم (108) من دستور 1956م المشار إليه آنفاً.[3]

([1]) يعتبر مجلس شورى النواب الذي أنشأه الخديوي إسماعيل، أول نواة عرفتها مصر للمجالس النيابية، إسماعيل الخلفي، **ضمانات عضو البرلمان**، ص 84.

([2]) حسام الدين، أحمد، **الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية** وسعد عصفور ، **النظام الدستوري المصري**، دستور 1971، ص14،13 ، والسيد صبري ومحمود عيد ، **الحصانة البرلمانية**، ص104 هامش1، ومحسن خليل رئيس الدولة في النظام الفيدرالي (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977م)، ص472 ،492، 493.

(1) بطيخ، رمضان، (1994)، **الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر**، ارالنهضة العربية، القاهرة، ص35

هذا وفي الدساتير المصرية المتعاقبة وردت نصوص مماثلة وكلهـا قاطعـة فـي تقرير الحصانة الموضوعية لأعضاء البرلمان ومن بعده مجلس الأمة . إلى أن أقرت هذه الحصانة فـي شكلها الحالي في الدستور الصادر 1971م مادة (98).

وتختلف النصوص الدستورية للأنظمة السياسية المذكورة مـن حيـث دور المجلـس الأعلى في هذه الأنظمة عن بعضها البعض، أي يختلف دور مجلس الأعيان الأردني وتشكيله عن دور مجلس الشورى المصري وتشكيله، ويختلف المجلسان مـع مجلس المشاوريـن المغربي. [(1)]

فبينما يُعدُّ مجلس الأعيـان الأردني مشاركاً رئيسياً مساوياً لمجلـس النواب فـي العمليـة التشريعية، فإن مجلس الشورى المصري يقوم بدور محدود في العملية التـشريعية، حيـث يـنص الدستور المصري في الفصل (18)، والفصل (28) على أن مجلـس النواب هو الـذي يمـارس السلطة التشريعية وأن لرئيس الجمهورية وللنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين.

وفي النظام السياسي المغربي يتشكل البرلمان من مجلس النواب ومجلس المستشارين حسب الفصل السابع والثلاثـين من الدستور، أما من حيث اختيار أعضاء المجالس المذكورة، فإن مجلس الأعيان الأردني يعين من قبل الملك لمدة أربعة سنوات، ويقوم الملك باختيار رئيسٍ للمجلس لمـدة سنتين[(2)].

أما اختيـار أعضاء مجلس المشاورين المغربي فيكون عـن طريـق انتخـاب أعـضاء المجلـس لمدة تسع سنوات بحيث يتجدد انتخاب ثلـث أعضاء المجلس ثلاث سنوات من قبل هيئة ناخبة، تتألف من ممثلي الجماعات المحلية التي تنتخب ثلاثة أخماس أعضاء المجلس، بينما ينتخب الخمسان الباقيان من أعضاء تنتخبهم هيئات ناخبة تتألف من المنتخبيـن في الغرف المهنية علـى

---

(1) زريقات، فايز، **مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني (دراسة تشريعية مقارنة)**، المنارة، المجلد 15، العدد 3، 2009، ص157

(2)المادة 36 من الدستور الاردني.

صعيد الجماعات المحلية، بالإضافة إلى هيئة ناخبة من ممثلي المأجورين على الصعيد الوطني (الفصل الثامن والثلاثون). أما رئيس وأعضاء مكتب المجلس فيتم انتخابهم عند كل تجديد لثلث أعضاء المجلس (الفصل الثامن والثلاثون).

وبشأن اختيار أعضاء مجلس الشورى المصري، فإن عددهم غير مرتبط بعدد أعضاء مجلس النواب، فبينما يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب المصري ما لا يقل عن 350 عضواً مع غالبية من العمال والفلاحين يبلغ عدد أعضاء مجلس الشورى 132 عضواً يتم انتخاب ثلثي أعضاء المجلس بالاقتراع السري المباشر على أن يكون نصفهم من العمّال والفلاحين، وأعطى الدستور الحق لرئيس الجمهورية تعيين الثلث الباقي من أعضاء المجلس (المادة 196)، بينما رئيس مجلس الشورى يتم اختياره عن طريق الانتخاب داخل المجلس الذي تبلغ مدة عضويته ست سنوات يتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات، كما تختلف أدوار المجالس المذكورة في السلطة التشريعية من نظام سياسي لآخر، فبينما يُعَدُّ مجلس الأعيان شريكاً كاملاً ومساوياً لمجلس النواب في السلطة التشريعية، في الأردن حيث لا بد من موافقة مجلسي الأعيان والنواب على أي مشروع قانون. وإذا اختلفا لمرتين حول مشروع قانون تعقد جلسة مشتركة بدعوة من رئيس مجلس الأعيان بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين. وإذا لم يتفقا في الجلسة المشتركة لا يعرض الموضوع في الدورة نفسها مرة أخرى(1).

وليس الأمر كذلك بالنسبة للعلاقة التشريعية بين مجلس النواب ومجلس المشاورين في النظام السياسي المغربي، فإذا اختلف مجلسا النواب والمشاورين حول مشروع، قانون تقوم الحكومة بعقد اجتماع الجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين تكون مهمتها اقتراح نص بشأن الأحكام التي هي موضع الخلاف، ثم تقوم الحكومة بعرضه على المجلسين لإقراره. وفي حالة عدم

---

(1)المادة 92 من لدستور الاردني.

تمكن اللجنة المختلطة من التوصل إلى اقتـــراح نص مشترك فأنه يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب فقـــط مشروع، أو اقتـــراح القانون مع حق الحكومة أن تدخل عليه تعديلات، فـــإذا أقره مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه يُعدُّ مشروع القانون مقبولاً دون أن يعـــرض علـــى مجلس المشاورين (الفصل الثامن الخمسون).[1]

كما يحق لمجلس النواب أن يتدخل في إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المشاورين، ولا يملك مجلس المشاورين هذه الصلاحية بالنسبة للقوانين التي تنظم عمل مجلس النواب (الفصل الثامن والخمسون). وليس الأمـــر كذلك في مجلس الأعيان حيث يقوم المجلـــس بوضـــع نظامـــه الداخلي دون تدخل من مجلس النواب.

بينما العلاقة التشريعية بين مجلس الشعب ومجلس الشورى في النظام السياسي المـــصري تختلف بشكل كلي عن مجلسي الأعيان الأردني والمشاورين المغربي، فمجلس المشاورين المغربي، ومجلس الأعيان الأردني لهما الحق في مناقشة جميع القضايا والمشكلات ومشروعات القوانين التي تعرض من الحكومة على المجلسين، بينما الصلاحيات التشريعية لمجلس الشورى المصري تختلف حيـــث أن المـــوضوعات التي يحق لمجلس الشورى التدخل فيها محدودة بالموضوعات الآتية: [2]

- الحفاظ على مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة 1952 في دعم الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعي، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الأساسيـــة للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق، والحريات، والواجبات العامة، وتحقيق النظـــام الاشتراكي، والديمقراطـــي، وتوسيع مجالاته، ويؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي:

1. الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

([1]) شيحا، إبراهيم، (د.ت)، **الأنظمة السياسية الدول والحكومات**، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت، ص56.

([2])زريقات، فايز (2004). **المرجع السابق**، ص 49.

2. مشروعات القوانين المكملة للدستور.

3. مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

4. معاهدات الصلح والتحالف، والتي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، وتتعلق بحقوق السيادة.

5. مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية، أو موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو سياستها فـــي الشؤون العربية والخارجية. (1)

وإذا اختلف المجلسان في أي مسألة من المسائل ولم تستطع اللجان المشتركة التوصل إلى اتفاق في المسائل المحددة يقوم كل مجلس بالتصويت على مشروع القانون بحسب رؤيته على حده بغض النظر عن رأي المجلس الآخر، ويرفع كل مجلس نتيجة تصويته على مشروع القانون إلى رئيـــس السلطة التنفيذية. كما أنه ليس لمجلس الشورى المصري أي دور في عملية الرقابـــة على الحكومـــة، حيث تقتصر هذه الصلاحية على مجلس الشعب فقط؛ الذي يُعدُّ الأساس في العملية التشريعية والرقابية في النظام السياسي المصري(2) بينما يحق لمجلس الأعيان الأردني حق توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة حول أي مسألة تتعلق بالصالح العام. (3)

ويتضح خصوصية دور مجلس الأعيان الأردني في العملية التشريعية باعتباره مساوياً وموازياً لدور مجلس النواب في هذا المجال، بينما لا يتمتع مجلسا المشاورين المغربي والشورى المصري بهذا الدور المتساوي مع المجلسين المنتخبين في النظامين المصري والمغربي.

---

(1) الباب الثاني المقومات الأساسية للمجتمع من الدستور المصري

(2) مادة 131 من الدستور المصري 1956.

(3) نص المادة (81) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني والتي تنص على لا تسري الـــشروط الخاصـــة بالأسئلة على الأسئلة التي توجه إلى الوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة وفي مشروعات القوانين فلكل عـــضو الحق في التدخل في كل سؤال يرد بشأنها والرد عليه

الفرع الثاني

مجلس الأعيان الأردني مقارنة بالنظام البرلماني

أصبح السائد لدى أعضاء مجلس الأعيان في العقود الأخيرة، مقولة يرددونها باللغة الإنجليزية في وصف أنفسهم، وهي أنهم يكونون الـ (Privy Council)، وبعد أن ينطقونها باللغة الإنجليزية يردفون باللغة العربية أنهم (المجلس الخاص للملك)، ثم بعد ذلك يفسرون الوصف بالقول أنهم المجلس الاستشاري الخاص للملك. وبهذا يريحون أنفسهم من عناء الاختلاف مع الحكومات في توجهاتها، سياسات وتشريعات، كجزء من السلطة التشريعية. ومن خلال هذا الوصف للذات وللدور وتكرار ترديده ثم الاعتقاد به، ألغى الأعيان دورهم، وعصفوا بالغايات الأساسية التي استهدفتها الدساتير من النص على تشكيل مجلسهم. (1)

والحقيقة أن عبارة (Privy Council) وترجمتها (المجلس الخاص)، التي اقتبسها أعضاء مجلس الأعيان من بريطانيا والمدلول الذي اعتقدوا بوجوده لها من أجل إراحة الذات، تطلق على مؤسسة قديمة يعرفها النظام الملكي البريطاني. وهذه المؤسسة كانت في الأصل مجلس تنفيذي يمارس بعض السلطات. وتتكون في الوقت الحاضر من (500) شخصية عامة.

ويدخل في تشكيلها أعضاء مجلس الوزراء البريطاني، وقادة الأحزاب الذين لأحزابهم نوابا يكفي عددهم لتكوين وحدة برلمانية يخصص لها وقت للكلام داخل البرلمان، واللوردات من القضاة في بريطانيا وويلز وايرلنده الشمالية، ووزيرين من وزراء نيوزيلنده، وبعض رجال الدين، و(15) شخصية من دول الكومنويلث. وظل يرأس هذه المؤسسة رئيس مجلس العموم البريطاني، ولكن اعتبارا من بداية عام 2003 أصبح يرأسها رئيس مجلس اللوردات. ويتفرع عن هذا المجلس

---

(1) الكسواني، سالم، (1983)، **مبادئ القانون الدستوري الأردني**، مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان : مطبوعات الجامعة الأردنية، ص269

محكمة عليا تستأنف إليها الأحكام الصادرة من المحاكم العليا في دول الكومنويلث، وذلك من أجـل توحيد قواعد القانون العمومي (Common Law) التي تسود في تلك الدول. وهذه المحكمة هـي محكمة قانون، مثلها في ذلك مثل محاكم النقض أو التمييز التي يطعن أمامها فـي أحكـام محـاكم الاستئناف، فتكون وظيفتها توحيد مفهوم نصوص القوانين ومدلولاتها داخل الدول. وهكذا، فإن وجد صاحب الشأن في جامايكا أو نيوزيلنده مثلا، أن المحكمة العليا في دولته (أي محكمـة الـنقض أو التمييز في تلك الدولة) قد أصدرت حكما خالفت فيـه قاعـدة مـستقرة فـي القـانون العمـومي (Common Law)، فإن من حقه أن يطعن في هذا الحكم أمام محكمة الـــ (Privy Council) في لندن، التي يكون لها الحق في نقض الحكم من أجل أن تتبع محكمة جامايكا أو محكمة نيوزيلنده في المثال المذكور القاعدة المستقرة، أو تأييد الحكم المطعون فيه الذي خالف القاعدة المستقرة مـن أجل أن تستقر قاعدة جديدة بدلا من القاعدة التي خرج عليها الحكم، ومن ثم تصبح القاعدة الجديدة هي الأولى بالإتباع في دول الكومنويلث. ويبلغ عدد الدعاوى التـي تنظرهـا محكمـة (Privy Council) ما بين (65ــ75) دعوى في السنة. (1)

وقد طغى اصطلاح الـ (Privy Council) كمحكمة عليا في الاستخدام، حتـى أصـبح الاصطلاح يرتبط بالمحكمة وبالتقاضي، بعد أن أصبحت سلطات المجلس كجهة تنفيذيـة تـتقلص تدريجيا، حتى أصبح في الوقت الحاضر مجلسا احتفاليا يمـارس الرعايـة لـــ (400) مؤسـسة اجتماعية وإنسانية. وفي الوقت الحاضر فإنه، إضافة إلى الجانب الاحتفالي، يتركز نشاط رئيس الـ (Privy Council) الذي يطلـق عليـه (Lord President of the Council) فـي زيـارات للجامعات الإنجليزية لينظر في شكاوى الطلبة ضد السلطات الجامعية. (2)

---

(1) خليل، محمد، (1971)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ج1، ص185

(2) خليل، محمد، المرجع السابق، ص185

وفي ضوء ذلك، فإن الاعتقاد الذي ساد لدى أعضاء مجلس الأعيان من حيث أن اصطلاح (المجلس الخاص) الذي أطلقوه على مجلسهم ليوحي بمدلول يريحهم من التصدي للحكومات، يشكل هروبا مرحبا به من واجبات دستورية، وتعطيلا لنصوص دستورية ليس لهم الحق في تعطيلها، وخروجا على الغايات التي استهدفتها الدساتير من وراء إيجاد مثل هذا المجلس في النظام البرلماني. (1)

إن مجلس الأعيان هو جزء لا يتجزأ من السلطة التشريعية، ويتكون من عدد لا يزيد عن نصف عدد مجلس النواب. ووفقا لنصوص الدستور الأردني، فإنه يفترض أن يكون له دور في التشريع وفي الرقابة على الحكومات. ويفترض فيه أيضا أن يشكل دور العقل والحكمة في السلطة التشريعية. لكن الحكومات أرادت له غير ذلك، وصادف ما أرادته الحكومات هوى في نفوس أعضائه، فلم يدافعوا عن دورهم المسلوب ولا عن النصوص الدستورية التي أدى تعديلها الى جعلهم قابلين للعزل والفصل من العمل. (2)

المطلب الثاني

تكوين مجلس الأعيان واختصاصاته

تناول الدستور الأردني الأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في المواد من 62 إلى 96 التي تبين كيفية تكوين مجلس الأمة وأدوار انعقاده والمركز القانوني لأعضائه واختصاصات مجلس الأمة الأعيان والنواب. فقد نصت المادة 62 من الدستور على أن يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب. ينتخب مجلس النواب على أساس الاقتراع العام المباشر، أما

---

(1) الشاعر، جمال، مفهوم التعددية في الأردن, الافق العربي, ندوة 25- 27 تشرين الأول، 1986م، ص179

(2) صحيفة الغد, العدد 1326, 6 أذار 2005م

مجلس الأعيان فيعينون من قبل الملك[1]. وسنعرض هذه الأحكام المتعلقة بتكوين السلطة التشريعية في مطلبين نخصص الأول منهما لتكوين مجلس الأعيان واختصاصاته، ونبين في الثاني تكوين مجلس النواب واختصاصاته.[2]

ونصت المادة (63) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب". وتطلب الدستور الأردني شروطاً عدة يجب توافرها في عضو مجلس الأعيان، فقد اشترط المشرع الدستوري وجوب انتماء أعضاء مجلس الأعيان إلى طبقات معينة، وطبقاً للمادة (64) من الدستور يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

كما اشترط المشرع الدستوري علاوة على شروط وجوب انتماء عضو مجلس الأعيان إلى إحدى الطبقات السالفة الذكر، وجوب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة شمسية من عمره، وهناك شروط أخرى نص عليه الدستور وتتمثل في أن يكون عضو مجلس الأعيان أردنياً، وأن لا يدعي

([1]) نصت المادة 36 على أن "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم".

([2]) الحياري، عادل، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، عمان، 1972م

بجنسية أو حماية أجنبية، ولا يكون محكوماً عليه بالإفلاس، ولم يستعد اعتباره، إضافة إلى ذلك أن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعفو عنه. [1]

هذا وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور على جواز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأعيان إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في المادة (75) من الدستور أثناء عضويته، فإذا ما حدث ذلك تسقط عضويته بقرار من المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه ويرفع القرار إلى جلالة الملك لإقراره.

الفرع الأول

تشكيل مجلس الأعيان

أخذ دستور عام 1952 بنظام ازدواج مجلس الأمة، فلقد نصت المادة (62) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب".

إن الممارسات الأخيرة في تشكيل مجلس الأعيان أخذت تتصاعد في خروجها على الدستور حتى وصلت في التشكيل الأخير حدا أفقد النصوص مدلولها ومعناها، وأصبح التشكيل لا صلة له بأحكام الدستور.

فالبند (ب) من المادة (1/75) من الدستور تحرم على الأردني الذي لديه جنسية أجنبية أن يكون عضوا في مجلس الأعيان. والمادة (64) من الدستور تشترط على سبيل الوجوب أن يتم اختيار عضو مجلس الأعيان من بين من شغلوا مواقع قيادية عامة قسّمها النص الدستوري الى ثماني طبقات عندما أكد على أنه:

"يشترط في عضو مجلس الأعيان .... أن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

- رؤساء الوزراء،

([1]) محافظة، علي، المرجع السابق، ص 75

- الوزراء الحاليون والسابقون،
- من أشغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين،
- رؤساء مجلس النواب،
- رؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية،
- الضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعدا،
- النواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين،
- من ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

ويلاحظ أن النص الدستوري قد حدد طبقات سبع يتم اختيار أعضاء مجلس الأعيان من بينهم، ثم جاء بطبقة ثامنة حدد لها مواصفات توجب أن يكون من يتم اختياره من هذه الطبقة مماثلا لشخصيات الطبقات السبع الأولى. [1]

إن من يستعرض أسماء الشخصيات التي يتشكل منها مجلس الأعيان الحالي، يجد أن هناك تواترا في الحديث لدى المهتمين بالشأن السياسي على أسماء بعض الأشخاص الذين يحملون جنسية أخرى غير الجنسية الأردنية.[2] وإذا كان مثل هذا الأمر يشكل خطأ دستوريا يجعل تعيين هؤلاء

([1]) كنعان، نواف، **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة**، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (22) (أ)، العدد الثاني، 1995، ص 765

([2]) تنص المادة (14) من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة 1954م "يعتبر الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه، على أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية، والدبلوماسية، والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء، أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على اكتسابه الجنسية الأردنية، كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والنقابات المهنية إلا بعد انقضاء خمس سنوات على الأقل على اكتسابها".

الأشخاص باطلا، فإنه في غيبة الإثبات اليقيني لمن يتولى البحث في هذا الموضوع، يكون عليه أن يحمل التواتر على أنه خطأ محتمل. [1]

لكن الإثبات اليقيني يتوافر في حالات أخرى، ومنها التالي:

إذا كان الدستور يجعل من رؤساء مجلس النواب طبقة والنواب الذين فازوا في الانتخابات النيابية لا أقل من مرتين طبقة أخرى، فإن هذا التحديد الواضح بالنسبة للنواب يستبعد من التعيين من يكون وسطا بين الطبقتين بحكم اللزوم الدستوري. ولذلك، فإن تعيين من فاز في عضوية مجلس النواب مرة واحدة فقط، عضوا في مجلس الأعيان يشكل مخالفة صارخة وعلى وجه اليقين لأحكام المادة (64) من الدستور ويصبح تعيينه باطلا، إن لم يكن منعدما. كما أن التعيين في مجلس الأعيان لمن رشح نفسه للانتخابات النيابية ولم يحالفه الفوز، يعتبر مخالفا للدستور، ويكون قرار تعيينه باطلا لا محالة وعلى وجه اليقين، إن لم يكن منعدما، من باب أولى. ولا يرد القول هنا أن مثل هؤلاء يندرجون تحت الطبقة الثامنة، التي سيأتي الحديث عنها، لأن مثل هذا القول يشكل تحايلا على النص من ناحية ويفقد الطبقات المحددة بالنص معناها من ناحية أخرى.

ونصت المادة (63) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب". وتطلب الدستور الأردني شروطاً عدة يجب توافرها في عضو مجلس الأعيان، فقد اشترط المشرع الدستوري وجوب انتماء أعضاء مجلس الأعيان إلى طبقــات معينة".[2]

([1]) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 765

([2]) وطبقاً للمادة (64) من الدستور يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات الآتية: "رؤســاء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضــين ورؤســاء مجلــس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أميــر لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخــصيات الحــائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

كما اشترط المشرع الدستوري علاوة على شروط وجوب انتماء عضو مجلس الأعيان إلى إحدى الطبقات السالفة الذكر، وجوب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة شمسية من عمره، وهناك شروط أخرى نص عليها الدستور وتتمثل في أن يكون عضو مجلس الأعيان أردنياً، وأن لا يدعي بجنسية أو حماية أجنبية، ولا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يَسْتَعِد اعتباره قانونياً، إضافة إلى ذلك أن لا يكون محجوراً عليه أو يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه"[1].

هذا وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور على جواز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأعيان إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (1) من نفس المادة أثناء عضويته، فإذا ما حدث ذلك تسقط عضويته بقرار من المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه ويرفع القرار إلى جلالة الملك لإقراره.

الفرع الثاني

الجمع بين عضوية مجلس الأعيان وبين الوظيفة العامة

طبقاً للمادة (76) من دستور 1952م التي تنص على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي النواب أو الأعيان والوظائف العامة، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات" وعليه، يكون المشرِّع الدستوري الأردني قد أرسى مبدأ حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة. وهكذا، أصبح المقصود من عدم جواز الجمع، حظر مباشرة العضوية البرلمانية وممارسة أعباء الوظيفة العامة في نفس الوقت، أي عدم جواز الممارسة الفعلية للوظيفة إلى جانب عضوية البرلمان.

([1])نص المادة 75 فقرة 1 من الدستور الأردني.

وقد بين المشرِّع الأردني مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعــضوية النيابيــة. ويرتبط تطبيق المبدأ بتحديد مفهوم الوظيفة العامة. وبما أن مــدلول المــصطلحات الــواردة فــي النصوص، قد ترك للفقه والقضاء، بحسبان أن ذلك أدخل في مهمتهما، فقد اختلف الفقه في تعريف الموظف العام، وظهرت عدة تعريفات. فيعرف الفقيه (رولان)[1] الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في الكادرات الدائمة للمنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة. ويعرفه " فالين" [2] أن الموظف العام هو كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويــشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة.

ويعرف الأستاذ الدكتور العميد سليمان الطماوي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليــه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام". [3]

وقد عرف المشرِّع الأردني في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لــسنة 2002م الموظف العام بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجــة فــي جــدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما فــي ذلــك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً". ويتضح لنــا مــن هــذا التعريف بأن المشرِّع الأردني أخذ بالمفهوم الواسع للموظف العام. فلم يشترط دائمية الوظيفــة التــي يشغلها الشخص لاكتساب هذا الأخير لصفة الموظف، وذلك لإضفائه صفة الموظف على الــشخص الذي يشغل وظيفة مؤقتة بهم.

([1]) خليل، علي عبد الفتاح، (2002)، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص3

([2]) خليل، على عبد الفتاح، المرجع السابق ص34

([3]) الطماوي، سليمان، (1984)، **الوجيز في القانون الإداري،دار الفكر العربي**، القاهرة، (دراسة مقارنة)، ص427

وإزاء عدم استيعاب التعريف التشريعي لجميع العناصـر والـضوابط اللازمـة لتعريـف الموظف العام، فقد تصدى القضاء لمحاولة صياغة تعريف شامل للموظف العام.

فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تعريف الموظف العام بأنه " الشخص الذي يعهد إليه في خدمة عامة، تديرها الدولة، أو أحد الأشخاص في الهيئات الإقليميـة، أو المؤسـسات العامة. [1]

نلاحظ من التعريف القضائي للموظف العام أن القضاء الإداري الأردني، [2] يشترط توافر شرطين لاكتساب الشخص صفة الموظف العام: أولهما دائمية الوظيفة العامة[3]، وثانيهما: الخدمـة في مرفق عام[4]، تديره الدولة ذاتها (المرافق العامة الوطنية)، أو الهيئات اللامركزيـة الإقليميـة (المجالس القروية والمجالس البلدية)، أو أن يكون هذا العمل الدائم لدى مؤسسة عامة. ويتضح مما تقدم بأنه لا يكفي لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفـق عام، بل يجب أن يدار هذا المرفق بأحد أسلوبين، فقط، من أساليب إدارة المرافق العامـة وهمـا: الإدارة المباشرة، أو طريقة المؤسسة العامة، وعلى هذا الأساس لا يعدُّ العاملون في المرافق العامة المدارة بطريق الامتياز والاستغلال غير المباشر وشركات الاقتصاد المختلط مـوظفين عمـومين، حتى وأن ساهموا في إدارة مرفق عام، إذ مما لا شك فيه أن صلة المرفق الـذي يـدار بطريـق الالتزام بالسلطة العامة أضعف من ذلك الذي يدار بأسلوب الاستغلال المباشر، فالمتعاون مع الإدارة لا يكون هنا جزءاً من بنيانها الإداري، ولا يمكن اعتباره عضواً فيها.

([1])عدل عليا، 16/5/ 1976، مجلة نقابة المحامين، 1977م، ص1202

([2])عدل عليا، 16/5/ 1977، مجلة نقابة المحامين، 1976م، ص2، 12.

([3])عدل عليا، 16/6/ 1977، مجلة نقابة المحامين، 1977م، ص950

([4]) خطار، علي، (1990)، **نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكـة الأردنيـة الهاشـمية**، دار الفكـر للنشر والتوزيع، عمان، ص15

ولكن إدارة المرفق العام بطريقة المؤسسة العامة يعد أسلوباً مباشـــراً لـــلإدارة، ولـــذا عـــد موظفوها عموميين لاعتبار هذه المؤسسات أشخاص القانون العام.[1]

وقد عدّت محكمة العدل العليا العاملين في جميع المؤسسات العامـــة مـــوظفين عمـــوميين بصرف النظر عن طبيعة نشاط هذه المؤسسات، وطبيعة القانون الذي يحكم وينظم نشاطها[2].

ومن المؤسسات التي عدّت العاملين فيها موظفين عموميين: العاملون في المؤسسة المدنية،[3] والعاملون في مؤسسة الإقراض الزراعي،[4] والعاملون في مؤسسة النقل العام،[5] والعاملون في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون.[6]

ومن ناحية أخرى، فقد خالفت محكمة العدل المبادئ العامة بخصوص الموظفين العموميين، عندما عدّت الوظائف في البلديات وظائف غير رسمية[7]. ونحن بدورنا لا نتفق مع ما ذهبت إليـــه محكمة العدل العليا من اعتبار الوظائف في المجالس المحلية وظائف غير حكومية، فمن المسلم به، أن البلديات هي من أشخاص القانون العام الداخلي، وهذا ما نص عليه القانون المـــدني الأردنـــي، وقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م. [8]

([1]) الشريف، عزيزة، **مساءلة الموظف العام في الكويت**، جامعة الكويت، 1997م، ص54

([2]) خطار، علي، (1999)، **دراسات في الوظيفة العامة**، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان، ص26

([3])عدل عليا، 20/5/ 1973، مجلة نقابة المحامين، 1973م، ص350

([4])عدل عليا، 1967/2/7، مجلة نقابة المحامين، 1967م، ص150

([5])عدل عليا، 24/1/ 1984، مجلة نقابة المحامين، 1985م، ص161

([6])عدل عليا، 13/5/ 1979، مجلة نقابة المحامين، 1979م، ص1985

([7])عدل عليا، 27/ 2/ 1977، مجلة نقابة المحامين، 1977م، ص408

([8])تنص المادة (50) من القانون المدني الأردني على أن: "الأشخاص الحكومية هم: الدولة، والبلديات، بالشروط التي يحددها القانون والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكمية"، كما نصت المادة الثانية من قانون البلديات المشار إليه على أن " يعتبر مجلس البلدية شخصاً معنوياً

وبالتدقيق في نص المادة (76) من الدستور، والمادة (9) من قانون الانتخاب، أنهمـا قـد حـددا المقصود بالوظائف العامة التي يحظر على شاغلها الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان: (الأعيـان)، فهي كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة، لهذا يتعين أن يتوافر شـرطان أساسـيان لحظر الجمع.

أولهما: أن يتقاضى شاغل الوظيفة مبلغاً نقدياً يوصف بالراتب.

وثانيهمـا: أن تكون أموال الجهة التي يعمل بها الشخص، ويتقاضى مرتبه منها أموالاً عامة، وبنـاء عليه، يكون هذان الشرطان متلازمين ومتوافرين معاً، وفي أن واحد، فتخلف أي منهما يـؤدي إلـى مشروعية الجمع.

وعلى هذا الأساس، يملك العاملون في النقابات المهنية حق الجمع بين عضوية مجالس هـذه النقابات وعضوية مجلس الاعيان.

كما حددت المادة التاسعة من قانون الانتخاب فئات الموظفين الـذين يتـوافر فـيهم هـذان الشرطان بأنهم: الموظفون في الوزارات والدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة، شريطة أن تكون أموالها عامة.

أما بخصوص الوزراء فهم موظفون عموميون لا يجوز لهم الجمع بـين عـضوية مجلـس الاعيان والوظيفة العامة، إلا إن المشرِّع استثنى هذه الفئة من حظر الجمع بين العضويتين، بـنص صريح شريطة أن يكون جواز الجمع تالياً للفوز بعضوية أحد المجلسين إذْ تنص المادة (52) مـن الدستور: "لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيـان والنـواب حـق التصويت في مجلسه، وحق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء من غير أعضاء أحد المجلـسين فلهم أن يتكلموا فيها دون أن يكون لهم حق التصويت، وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين، والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى، في الوقت

نفسه، مخصصات العضوية في أي من المجلسين". وهنا يجب أن ننوه إلى إن المشرِّع الدستوري الأردني قد تمسك بمبدأ جواز الجمع بين الوظيفة الوزارية وممارسة العضوية في مجلس الاعيان، وبما أن دستور 1952م قد أخذ بمجمل أركان النظام البرلماني، فإن اعتناق مبدأ جواز الجمع بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية منطقياً ومقبولاً.[1]

ويرى الباحث أن منح الدستور للسلطة التنفيذية الممثلة بالوزراء، الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنها تضعف الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، يضاف إلى ذلك، صعوبة الجمع بين العضويتين، وذلك كنتيجة حتمية للأعباء والمسؤوليات الضخمة الملقاة على عاتق كل منهما، والتي تحتاج منهم إلى تفرغ تام لأدائها.

وإزاء ذلك، نتمنى على المشرِّع الأردني بإجراء تعديل دستوري يحظر على الوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان، وذلك حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية من عدم إمكانية الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان. إضافة إلى صعوبة أن يكون الشخص الواحد مراقباً ووزيراً في نفس الوقت، وهذا يؤدي حتماً إلى تركيز السلطتين (التشريعية والتنفيذية) في يد واحدة. عدا عن ذلك، فإن النائب الوزير سوف يركز عينيه على دائرته الانتخابية أولاً وقبل كل شيء، وذلك على حساب الصالح العام.

عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان وعضوية المجالس المحلية:

من المبادئ التي تبناها المشرِّع الدستوري الأردني مبدأ حظر الجمع بين العضوية التشريعية، وعضوية المجالس المحلية (البلدية القروية).

([1]) شطناوي، فيصل، المرجع السابق، ص360.

فبموجب قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م، يتألف المجلس البلدي من الرئيس، والأعضاء، والمعينين، والمنتخبين. [1]

وهنا يثار التساؤل: هل يعدُّ العاملون في إدارة المجالس البلدية موظفين عموميين. وبرأينا، نستطيع اعتبارهم موظفين عموميين، وذلك لاعتبارات عدة، منها:

1- الطبيعة الإدارية للمجالس البلدية وصلتها بأهداف الدولة، فهي تمارس نشاطاً إدارياً بحتاً من أنشطة الدولة على المستوى المحلي.

2- سلطة المجلس في إصدار قرارات إدارية فردية في مجال تخصصها تطبق عليها قواعد المشروعية والمسؤولية عن هذه القرارات، وتقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

3- عضو المجلس الذي يباشر عملاً إدارياً، يعدُّ من فئة الموظف العام، ولا يمنع انتخابه من اكتساب هذه الصفة؛ لأن الانتخاب هو أسلوب اختياره كعضو.

4- أما بالنسبة لرؤساء المجالس المحلية وأعضائها فهم ممثلون عن المواطنين، وهم لا يقومون بأعمال إدارية، وغير خاضعين لنظام الخدمة المدنية، وبالتالي لا يعدون من قبل الموظفين العموميين، إذ الطابع التمثيلي غالب في مركزهم القانوني.

إن اتجاه المشرِّع الأردني، في شأن حظر الجمع بين عضوية مجلس الاعيان وعضوية المجالس المحلية، اتجاه يستحق التأييد من جانبنا، فممَّا لا شك فيه أن أعباء العضوية لا تحتمل إثقالها بأعباء عضوية المجلس المحلي الذي له واجباته الكثيرة، علاوة على ذلك، فإن لمجلس الاعيان، وجواز الجمع يؤدي إلى إضعاف الوظيفة لمجلس الاعيان على أعمال المجالس المحلية. وبالتالي، لا يعقل أن يكون عضو مجلس الاعيان، هو ذاته، عضواً بالمجلس المحلي، إضافة إلى ذلك، طريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية تختلف عن طريقة اختيار أعضاء مجلس الاعيان،

([1])انظر المواد 56 و37 من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م

حيث يختار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعين والانتخاب، في حين يتم اختيار أعـضاء مجلس الاعيان بارادة ملكية وحسب نص الدستور.[1]

أولا: مدة العضوية في مجلس الأعيان:

نصت المادة (65) من الدستور على أن "مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم، ويتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان ورئيس مجلس الأعيان من قبل الملك المادة (36) من الدستور. هذا وقد نصت نفس المادة على أن "تكون مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز إعادة تعيينه".[2]

أما فيما يتعلق بأدوار الانعقاد فهي واحدة بالنسبة للمجلسين، أي يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب، وعندما يحل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان المادة (66) مـن الدستور.[3]

وانطلاقاً من هذه المادة، فإن اجتماع مجلس الأعيان الذي حدث لم يتم خلال دورة انعقـاد مجلس الأمة، وبالتالي يكون اجتماعه إجتماعاً غير دستوري. ويترتب على ذلك أن القرارات التـي أصدرها المجلس، ومنها قرار تشكيل المجلس العالي لتفسير الدستور، هي قرارات صـادرة فـي اجتماع غير دستوري. وهذا يستتبعه عدم دستورية أي قرار بتفسير الدستور يصدر عن المجلـس العالي لاحقاً. لقد كان البديل لهذه المخالفة الدستورية إما دعوة مجلس الأمـة الـى الاجتمـاع، أو الانتظار الى 2005/12/1 من أجل أن يجتمع مجلس الأمة من تلقاء نفسه، وبالتالي ليكون اجتماع مجلس الأعيان اجتماعاً دستورياً. ولتوضيح ذلك نقول:

([1]) الرفاعي، محمد، المرجع، 195.

([2]) النظام الداخلي لمجلس الأعيان، لجان المجلس، ص10، 11

([3])تنص المادة (66) من الدستور على ما يلي: 1-يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكـون أدوار الإنعقاد واحدة للمجلسين. 2- إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان."

إن الدورة العادية لمجلس الأمة تبدأ في (10/1) من كل سنة، ويجوز للملك تأجيل الدورة لشهرين بحد أقصى، وقد تم هذا التأجيل بالفعل.

ثانيا: عمل مجلس الأعيان:

يتمتع أعضاء مجلس الأعيان بالحصانة البرلمانية، ولا يلاحقون عن الآراء والخطب التي يلقونها داخل مجلس الأعيان، وأثناء الجلسات المشتركة. ويعقد مجلس الأعيان جلساته عند اجتماع مجلس النواب، وتكون أدوار الانعقاد واحدة، كما يجتمع مجلس الأعيان على انفراد لإدارة جلساته، وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإعلام رئيس الوزراء والوزراء بموعد جلسة المجلس وجدول أعمالها، وتكون جلسات المجلس في أغلب الأحيان علنية[(1)].

وتقوم اللجان داخل مجلس الأعيان بالدور الأول والرئيسي في عملية التشريع، فمعظم مشاريع القوانين تحال إلى اللجان لدراستها، ويوجد في مجلس الأعيان تسعة لجان وهي: لجنة الشؤون القانونية، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة الشؤون التربوية والتعليمية والثقافية، لجنة شؤون البيئة والصحة والتنمية الاجتماعية، لجنة الشؤون الإدارية، ولجنة شؤون الزراعة والمياه، ولجنة شؤون السياحة والتراث، ولجنة شؤون السكان والتنمية وهذه تعد بمثابة لجان دائمة[(2)]. ويحق للمجلس أن يعين لجاناً مؤقتة لمعالجة بعض المسائل والموضوعات الطارئة.

([1])المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

([2])المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

فاللجان الدائمة تتمتع بسلطات واسعة في مجال التشريع، أما اللجان المؤقتة فهي تعين لدراسة بعض الأمور أو القضايا كلجان التحقيق(1)، وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين تحظى بالقسم الأكبر من الدراسة والتدقيق على مستوى اللجان نظراً لما يتمتع به أعضاؤها من الخبرة والتخصص، ولهذا نادراً ما يعارض أعضاء مجلس الأعيان مشاريع القوانين التي تمت دراستها ومناقشتها أمام اللجان. (2)

ثالثا: صلاحيات مجلس الأعيان:

في الدول التي تعمل بالنظام البرلماني والتي يوجد فيها مجلسان يمثلان السلطة التشريعية كما هو الحال في الأردن، تكون الغلبة لمجلس النواب، لأنه يمثل الإرادة الشعبية، كونه المجلس المنتخب من قبل الشعب، ولجدية المناقشات وتنظيمها. أما مجلس الأعيان الأردني فقد خصه الدستور بصلاحيات لا تقل أهمية عن صلاحيات مجلس النواب، وأهم هذه الصلاحيات: الصلاحية الرئيسية لمجلس الأعيان هي التشريع الذي يمارسه المجلسان معاً، وإذا اختلف المجلسان في التصويت على مشروع قانون، فيجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان. هذا ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك(3).

ومن الصلاحيات الأخرى لمجلس الأعيان، الصلاحية القضائية: والتي تتمثل بقدرة المجلس العالي المشكل باسم مجلس الأعيان على محاكمة الوزراء والمشاركة في محاكمتهم على أثر اتهامهم من قبل مجلس النواب، فقد نص الدستور على أن يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب

---

(1) تنص المادة (75) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان جوز للعضو أن يثير أي موضوع يتعلق بالأمور والقضايا العامة في الوقت المخصص لذلك في جدول الأعمال كما يجوز لخمسة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي من الأمور والقضايا العامة، فإذا أقر المجلس الطلب تعقد جلسة تخصص لهذه المناقشة ضمن المدة التي يحددها المجلس.

(2) عصفور، سعد، **المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية**, القاهرة، 1980م, ص194

(3)المادة 91 من الدستور الأردني.

إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، ويؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيــساً ومن ثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان يعينوا بالاقتراع وخمسة قضاة أعلــى محكمــة نظاميــة[1]، وأخيراً هناك الصلاحية المالية والتي يشارك فيها مجلس النواب، وذلك بواسطة الإشراف على أمر الإنفاق، بمعنى آخر أن المجلسين هما اللذان يوافقان على الاعتمادات المطلوبة من الحكومة، ممــا يشكل وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية وإجبارها على أن تتبع سياسة تساهم في رسمها الــسلطة التشريعية.

كما كان لمجلس الأعيان الأردني دور فاعل في عملية الإصلاحات السياسية مــن خــلال دراسة القوانين المؤقتة الواردة من مجلس الأمة والموافق عليها في إطار التــسريع فــي عمليــة الإصلاح السياسي كما كان لمجلس الأعيان دور فاعل في الموافقة على قانون نقابة المعلمين.[2]

رابعا: حصانة عضو مجلس الأعيان:

نص دستور 1952 في مادته رقم (87) على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي وأنه لايجوز مؤاخــذة العضو بسبب أي تصويت، أو أي رأي يبديه أو خطاب يلقيــه أثناء جلسات المجلس. كما نصت الفقــرة الأولى من المادة (86) من الدستور على منع وقف عضو مجلس الأعيان أو محاكمته خلال مــدة اجتماع المجلس, إلا إذا قرر مجلس الأعيان بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو محاكمته. كما لا يجوز أن يتم القبض عليــه إلاّ في حالة التلبس بجريمــة جنائية. وقد اكدت على هذا المنع المادة (97) من النظام الداخلي, حيث أشارت أنه لا يجوز ملاحقة عضو مجلس الأعيان جزائيا أو إتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحق العضو باستثنــاء حالة الجرم الجنائي المشهود. أما بالنسبة إلى رفع الحصانة عن

([1])المادة 57 من الدستور الأردني.

(2) المشاقبة، امين، المرجع السابق، ص72.

عضو مجلس الأعيان الذي تثبت عليه حالة الجرم الجنائي المشهود, فقد حددت المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان الإجراءات المتبعة في مثل هذه الحالة, وتتمثل هذه الإجراءات في أن يقوم رئيس الوزراء بتقديم طلـــب إلى رئيس مجلس الأعيان مشفوعا بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة.[1]

وبعد وصول الطلـــب إلى رئيس مجلس الأعيان يحيـــل الموضوع إلى اللجنة القانونية للنظر في الطلب, ثم يقوم رئيس اللجنة برفع تقرير اللجنة إلى المجلس. فإذا وجد المجلس سببا كافياً لتوقيف العضـــو أومحاكمته، يعرض رئيس المجلس موضوع رفع الحصانة عـــن عضو مجلس الأعيان على المجلس ويتم رفع الحصانة عن العضو بالتصويت بأكثرية أصوات أعضاء المجلس، وتُعدُّ حصانة أعضاء مجلس الأعيان عنصراً هامـــاً في تمكين أعضاء مجلـــس الأعيان مـــن القيام بمسئولياتهم التشريعية والرقابية وإبداء ملاحظاتهم على أداء الحكومة دون أن يتعرضوا للمساءلة القانونية.[2]

خامسا: اللجـــان:

نص النظام الداخلي لمجلس الأعيان على حق المجلس في تشكيل اللجان المختلفة لتسهيل عمله التشريعي والرقابي. وقد شكل المجلس العديـــد من اللجان الدائمة لمناقشة مشروعات القوانين، ومتابعة النشاطات الحكومية في مختلف المجالات. وتُعدّ اللجان القانونية والماليـــة، والشؤون الخارجيـــة من اللجان البارزة في مجلس الأعيان).[3]

ويبدأ عمل اللجان المختلفة بعد أن يعرض مشروع قانون، أو نشاط حكومي معين على المجلس. ثم يقوم المجلس بإحالته إلى اللجنة المختصه فمثلاً عندما يعرض مشروع قانون على مجلس

([1]) الخطيب، نعمان، المرجع السابق، 360.

([2])الحصانة أثناء جلسات المجلس فقط وليس لمدة دورة المجلس وهي أربع سنوات، المادة (32)، ص27

([3])النظام الداخلي لمجلس الأعيان، لجان المجلس، المواد 11–13، ص10، 11

الأعيان, بعد مناقشتة في مجلس النواب. يحيل مجلس الأعيان مشروع القانون إلى لجنته القانونية، وتقوم اللجنة بدراسة مشروع القانــون ومناقشته، ويحق للجنـــة استدعاء جميـــع الأطراف الذين لهم علاقة بمشروع القانون من القطاعين العام والخاص. كما يحـــق لها استدعاء الوزير، أو أمين عام الوزارة وكبار موظفيها؛ ممن لهم علاقـــة بمشروع القانون. وبعد انتهاء مناقشات اللجنة, تقوم برفع توصيتها إلى المجلس، وقد أسهم عمل اللجان التي تتشكل على أساس عنصرين أساسيين هما: التخصص في عمل اللجنة لدى عضو مجلس الأعيان، ثم رغبته في المشاركة في مجال عملها في إضافة قدرة نوعية في عمل مجلس النواب، ومساهمته في العملية السياسية في النظام السياسي الأردني.(1)

سادسا: اختصاصات مجلس الأعيان:

1. يُعدُّ مجلس الأعيان بمثابة مجلس الملك الخاص, حيث جلالة الملك هـــو الذي يقوم بتعيين رئيسه وأعضائه ويحتفظ الملك بعلاقات وثيقة مع العديد من أعضاء المجلس, حيث ان هناك عرف سياسي بأن يصبح كل رئيس وزراء بعد تقديم استقالة حكومته عضواً في مجلس الأعيان.

ويظهر مجلس الأعيان بشكل دائم تاييداً ومسانده لسياسة الملك على الصعيد الداخلي والخارجي, ويتضح ذلك بشكل جلي في رد مجلس الأعيان على خطاب العـــرش الذي يلقيـــه الملك في افتتاح دورات مجلس الأمه العادية, حيث يكون رد الأعيان على خطاب العرش بالتأييد المطلق والدعم الكامل للأفكار والبرامج التي يتضمنها الخطاب. وذلك على العكس من دور مجلس النواب الذي يتضمن في بعض الأحيان تحقيق مطالب سياسية تساعـــد على إعطاء مزيد مـــن الصلاحيات

---

(1)بالرغم من أن النظام الداخلي يضع وصفاً دقيقا لعمل أعضاء اللجان وعددها إلا أن هـــذه النـــصوص غالبـــاً لا تراعى.

للمجلس في النظام السياسي الأردني، وخاصة في علاقته مع الحكومة، أو مطالب لتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني في وجه السلطة التنفيذية.[1]

2. عضوية أعضاء من مجلس الأعيان في المجلس العالي لتفسير الدستور: يتشكل المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، وثلاثة من أعضاء المجلس يختارهم المجلس عن طريق الاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محاكم نظامية, ويقوم المجلس الأعلى بوظيفتين رئيسيتين في النظام السياسي الأردني: الأولى هي تفسير النصوص الدستورية التي قد ينشب خلاف حولها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما الثانية فهي محاكمة الوزراء بعد أن يتم اتهامهم من قبل مجلس النواب. وإذا ثبت صحة اتهام وزير يحيله المجلس العالي إلى النائب العام لمحاكمته جزائياً.[2]

3. استقلالية مجلس الأعيان من الضغوط التي قد يتعرض لها من الشرائح والفعاليات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، كالتي يتعرض لها دائماً مجلس النواب. هذه الاستقلالية تعطي مجلس الأعيان الهدوء والاتزان في تأدية وظائفه. وتأتي هذه الاستقلالية من حيث أن مجلس الأعيان معين من قبل الملك بينما تبقى العلاقة بين الناخبين وأعضاء مجلس النواب من العلاقات البارزة في النظام السياسي الأردني التي تتداخل وتتفاعل فيها العلاقات بين الطرفين بشكل دائم ومستمر وتتصف بالتأثير المتبادل بينهما. [3]

([1])ويستثنى من تقليد تعيين رؤساء الوزارات أعضاء في مجلس الأعيان السيد فيصل الفايز الذي بعد استقالة حكومته عين رئيساً للديوان الملكي

([2])الدستور الأردني المادة 122

([3])لا توجد علاقة بين أعضاء مجلس الأعيان والناخبين بينما تعتبر العلاقة بين النواب وناخبينهم من العلاقات الهامة في النظام السياسي الأردني والتي بلا شك لها تأثير مباشر على عمل النواب خاصة في مجال تقديم الخدمات للدوائر الانتخابية

المبحث الثالث

مجلس الأعيان والتحول الديمقراطي والتشريعي في الأردن

أن أهمية مجلس الأعيان في إنجاح مرحلة التحول الديمقراطي والتشريعي في الأردن والتي تشهدها المملكة، من خلال تعزيز دوره في التشريع والرقابة والمساءلة، مشددا على ضرورة أن يتواصل المجلس مع قواعده الشعبية والقوى السياسية لإيصال آرائهم وإشراكهم في عملية صنع القرار، كما يجب تطوير النظام الداخلي لمجلس الأعيان ومدونة السلوك بالسرعة الممكنة أن يدعم فعالية المجلس، ويمأسسه لعمل، ويقود إلى ممارسة مجلس الأعيان وتحقق الصالح العام.

المطلب الأول

الاختصاصات المشتركة للسلطة التشريعية

يتألف مجلس الأمة الأردني، وهو الذي يشكل مع الملك السلطة التشريعية، من مجلسي الأعيان والنواب وقد أفرد الدستور الأردني الصادر عام 1952 فصلاً خاصاً لتحديد العلاقة بين مجلسي الأعيان والنواب وتنظيمها سواء من حيث الوظائف أو شروط العضوية لكل منهما وشملت هذه النصوص الدستورية مجالات المقاربة والمغايرة بين المجلسين يبينها البحث تباعاً. (1)

مجالات المقاربة بين المجلسين: تتمثل مجالات المقاربة بين مجلسي الأعيان والنواب في الوظائف الرئيسية التي يقوم بها المجلسان في النظام السياسي الأردني، والمحددة بموجب دستور 1952، والتي تشمل التشريع، والرقابة السياسية, والرقابة المالية.

نصت مواد القسم الثالث من الفصل الخامس على الاختصاصات المنوطة بمجلس الأمة، وفيما يلي شرحاً لهذه الوظائف:

---

(1) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 764.

1) الوظيفة التشريعية:

تُعدْ الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلس الأمة والتي تتمثل في اقتـراح مـشاريع القوانين وإقرارها بحيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة، لذلك نص الدستور الأردني على أن يتولى مجلس الأمة والملك السلطة التشريعية، وهو ما قررته المادة (25) من الدستور بقولهـا: "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

حيث أعطى الدستور الأردني حق اقتراح مشاريع القوانين لأعضاء مجلس الأمة، النـواب والأعيان، وينص الدستور الأردني في[1] منه على أنه "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي مـن مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلـس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صـيغة مـشروع قانون لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها"[2]، وكل مشروع قـانون اقترحـه أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق النص السابق ورفضه المجلس، لا يجوز إعادة تقديمه في الدورة نفسها، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعـضاء المجلـس، ويتخـذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تـشترط فيهـا أغلبيـة خاصة، وعندما ينتهي أي من المجلسين من النظر في مشروع قانون معين يحال علـى المجلـس الآخر، بمعنى أن مشروع القانون الذي يعرض على مجلس النواب له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قـانون إلا إذا أقـره المجلسان وصدق عليه الملك[3].

([1])الفقرة الأولى من المادة 95 من الدستور الأردني.

([2])المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

([3])المادة 91 من الدستور الأردني.

أما في حالة خلافهما حول مشروع قانون معين، بمعنى إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف عليها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها. إن الهدف من الجلسة المشتركة هو إيجاد صيغة موحدة يوافق عليها المجلسان وبالإضافة إلى حق المجلسين في اقتراح القوانين وإقرارها على النحو السابق، فإن كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه[1].

وجاء (بالفقرة الثالثة من المادة 93) أنه إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق، كما جاء في الفقرة الرابعة من نفس المادة المشار إليها، أنه إذا رد مشروع أي قانون خلال ستة أشهر وأقره مجلس الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً خلال ستة أشهر يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.

يتضح من النصوص الدستورية السابقة أن الدستور الأردني اعتبر صلاحية الملك بتصديق القوانين العادية هي صلاحية اعتراض توقيفي، بمعنى أنه حق يستخدمه الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية[2].

أما بخصوص النصاب القانوني الذي يتعين توافره حتى تكون جلسات المجلس قانونية فإنه يتعين أن يحضر الجلسة ثلثا أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها، وعند توافر النسبة القانونية

(1)المادة93 من الدستور الأردني.

(2)قرار المجلس العالي رقم (1) لسنة 1995 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 1211 بتاريخ 1955/2/1.

لجلسات المجلس تبدأ مناقشة الأعضاء لمشروع القانون، وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون، يعلن رئيس المجلس قفل باب المناقشة، وتبدأ مرحلة التصويت أي أخذ رأي أعضاء المجلس في إقرار أو رفض مشروع القانون، ويتوجب لإقرار المجلس لمشروع القانون أن يوافق عليه أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وذلك كقاعدة عامة، إلا في الحالات التي يشترط فيها الدستور اغلبيه خاصة، وبعد موافقة مجلس الأمة على مشروعات القوانين فإنه يجب بعد أن يوافق عليها الملك إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية حتى يتم لها الوجود القانوني[1].

2- الرقابة المالية:

تقوم الحكومة بإعداد الموازنة السنوية التقديرية للدولة في بداية كل سنة. ولا تستطيع الحكومة الإنفاق من الموازنة إلا بعد أن يوافق مجلسا الأعيان والنواب على موازنة الدولة التقديرية.

مجلس الأمة هو صاحب السيادة وعليه حق الرقابة على أموال الدولة، فالسلطة التشريعية في النظام البرلماني الأردني تملك حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية المالية، وتتمثل هذه الرقابة في حق مجلس الأمة في إقرار الميزانية التي تتضمن تقديراً للنفقات والإيرادات العامة للدولة عن مدة قادمة محددة هي سنة عادة، ولقد أوجب الدستور الأردني ضرورة عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور، وذلك لبحثه واعتماده من قبل مجلس الأمة الذي يقر الميزانية فصلاً فصلاً،

([1])نصت المادة 31 من الدستور على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها، ونصت الفقرة الثانية من المادة (93) من الدستور على أن "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

وتصدر الميزانية بقانون[1]، أما إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية الجديدة، فإنه يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة،[2] من الدستور، وقد توجد ظروف أثناء العمل بالميزانية تستلزم لمواجهتها مصروفات أخرى تزيد عن المصروفات الواردة بالميزانية مما يستلزم معه اعتماد أموال جديدة غير واردة بها أو يستلزم نقل اعتماد من فصل إلى فصل آخر منها ففي هذه الحالة أوجب المشرع الدستوري بعدم نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون، وبالإضافة إلى هذه الرقابة السابقة يمارس مجلس الأمة رقابة لاحقة على أعمال الحكومة وتصرفاتها المالية حيث يلزم أن يعرض عليه الحساب الختامي لميزانية الدولة للتحقق من التزام الحكومة بحدود الميزانية التي أقرها مجلس الأمة.

وأخيراً فإن رقابة مجلس الأمة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية تتمثل في ضرورة موافقة مجلس الأمة على الضرائب والرسوم والقروض ومنح الالتزامات والتصرف في الأموال العامة، فقد نص الدستور الأردني على أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية[3].

ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون[4]، كما لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد الاتفاقات والمعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات لا تكون نافذة إلا بموافقة مجلس الأمة المادة (33) من الدستور، كما يحدد الدستور

---

(1) المواد 112-113 من الدستور الأردني

(2) المادة 113 من الدستور الأردني.

(3) المادة 111 من الدستور الأردني.

(4) المادة 118 من الدستور الأردني.

الإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة والتـــي يجب أن يصدق عليها بقانون[1]

3) الرقابة السياسية:

نص دستور 1952 على مسؤولية الوزارة أمام مجلس الأمـــه, حيـــث يحق لمجلسي الأعيان والنواب مراقبـــة عمل الحكومة في تخطيطها، وتنفيذها للسياسات العامة

ومن وظائف السلطة التشريعية أيضاً الرقابة السياسية، وذلك من خـــلال متابعـــة شـــؤون السياسة الداخلية والخارجية في الأردن، حيث أنه من المعلوم أن موضوع التنمية الـــسياسية يعـــد موضوعاً مهماً لارتباطه بمسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية فـــي مختلـــف دول العالم وكذلك في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أن لمجلس الأمة دوراً هاماً في تشكيل اتجاهـــات الرأي العام والاتجاهات السياسية وأداء أجهزة الدولة بما يحقق التوازن السياسي في الدولة.

آليات الرقابة لكلا المجلسين، والتي تتمثل فيما يأتي:

- **المناقشة:** يحق لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يتقدموا بطلب مناقشه لأي موضوع أو قضية, حيث يقوم الوزير المعني أو رئيس الوزراء بتقديـــم بيان كامل عن القضية موضوع الطلب. كما يستطيـــع أعضاء المجلسين التحقق من الحكومة من حصول واقعة وصل علمها اليهم، وفي هذه الحالة يقوم المجلس المعني بتحديد موعد المناقشه بالتنسيق مع الحكومة. وهو أسلوب متبع في عمل مجلس الأعيان في علاقته مع الحكومة.
- **الأسئلة:** يحق لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب الاستفهام من الحكومة عن أي أمر يجهله، في أي شأن من الشؤون العامة أو السياسية, أو التحقق من الوزير المعني أو الحكومة عن النية في أمر من الأمور التي تهم الصالح العام, وفي هذه الحالة يقوم الوزير أو الحكومة

([1])المادة 117 من الدستور الأردني.

بالإجابة عن السؤال خلال ثمانية أيام، وهو أسلوب يتبعه أعضاء مجلس الأعيان في الاستعلام، أو الاستفسار عن قضية محددة في السياسة العامة.

- **الاستجواب:** يحق لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب محاسبة الحكومة أو الوزراء أو أحـــدهم على تصرف يختص بالشان العام. بالإضافـــة إلى طلب معلومـــات وبيانـــات تتعلق بموضوع الاستجواب, ويحـــق لجميع أعضاء المجلس المعني الاشتراك في استجواب الوزيـــر، أو الوزراء المعنيين. (1)

وتبين محاضر جلسات مجلس الأمة أن أروقة مجلس النواب قد شهدت العديـــد من الاستجوابات، من قبل النواب إلى الوزراء, ولكن لم يشهد مجلس الأعيان عبر تاريخه توجيه أي استجواب سواء إلى وزير أو إلى الحكومة.

أن عملية التعيين في الأنظمة السياسية المعاصرة لا زالت متبعة في بعض مناحي الحياة السياسية والتشريعية والتنفيذية، وتُعدُّ أحياناً أحد آليات حل إشكالات الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يتم تشكيل مجلس استشاري كبديل مؤقت لمجس النواب، أو تستعمل لتطوير مشاركة فئات وشرائح اجتماعية وسياسية في العملية التشريعية، أو كأحد مظاهر بداية إدخال إصلاحات سياسية على النظم السياسية، وفي أحيان أخرى يؤخذ بالتعيين من أجل تعيين بدلاء مؤقتين لأعضاء في السلطة التشريعية استقالوا لشغل مناصب حكومية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يحق لمحافظ الولاية تنسيب اسم شخصية بديله لعضو في مجلس النواب أو الشيوخ انتقل للعمل في المؤسسات الرسمية

(1) نصار، جابر جاد، (1999)، **الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 15

من خلال مطالعة القواميس السياسية المختلفة فإن التعريفات فيما يخص مفهوم أو بالأحرى مفاهيم الديمقراطية، تختلف باختلاف المدارس الفكرية، كالمدرسة الليبرالية والمدرسة الماركسية وغيرهما، إلى جانب التطور الذي يحدث داخل كل مدرسة، فليبرالية القرن الثامن عشر مثلاً ليست هي ليبرالية القرن العشرين. وهذا ينطبق أيضاً على المدرسة الماركسية[1].

ومن جهة أخرى هناك خلاف منهجي حول التعبير المؤسسي والأشكال التنظيمية للديمقراطية. فإذا تم الأخذ مثلاً موضوع "التمثيل النيابي"، الذي يؤخذ عادة كإحدى مسلمات النظام الديمقراطي، فإنه يثير جدلاً واسعاً في الفقه القانوني والفكر السياسي. فجان جاك روسو، على سبيل المثال، يراه تشويهاً للديمقراطية حيث يؤدي إلى إقصاء الشعب عن إدارة شؤونه وهو في الواقع نقل لإرادة الشعب إلى إرادة البرلمان[2].

ويدور الجدل كذلك حول تعدد الأحزاب وتعدد الآراء، ابتداء من الرأي القائل بأن "الديمقراطية هي حكومة تعدد الأحزاب"، إلى أولئك الذين يرفضون عقد الصلة بين الديمقراطية وبين شكل تعدد الأحزاب ويتصورون أنه يمكن ضمان الحريات الديمقراطية في إطار الحزب والتنظيم السياسي الواحد[3]، وحول السياق الاجتماعي اللازم أو الضروري للنظام الديمقراطي، فالديمقراطية ليست مجرد شكل أو إطار للتنظيم السياسي ولكن استمرارها وازدهارها يرتبطان بوجود بيئة اقتصادية واجتماعية وثقافية ملائمة[4].

([1])هلال، علي الدين وآخرون (2000). **الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي**، (ط3). مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص 23

([2])الزعبي، خالد موسى (2004). **التحديات التي تواجه مجلس النواب الرابع عشر (القوانين المؤقتة)**، العدد(52). رسالة مجلس الأمة، مجلس الأمة، عمان، ص48.

([3])هذا النص يتطابق مع الحقوق السياسية للأردنيين الواردة في الدستور، والتي تضمن حق إنشاء الأحزاب السياسية، والانضمام لعضويتها وممارسة النشاط الحزبي

([4])مصالحة، محمد، المرجع السابق، ص30.

المطلب الثاني

المؤشرات الايجابية والسلبية

وتتعدد النظريات والآراء في هذا المجال، فهناك رأي يربط بين ديمقراطية النظام السياسي وديمقراطيات التنظيمات الاجتماعية الأخرى، بمعنى ازدهار ديمقراطية كليهما، بكلمات أخرى ازدهار ديمقراطية الأولى مرتبط بوجود ممارسات ديمقراطية على مستوى المؤسسات الأسرية والدينية والنقابية والمهنية والتعليمية، فالإنسان الذي لم يتعود على ممارسة قواعد السلوك الديمقراطي في الأسرة أو المدرسة أو النقابة، كيف يتوقع منه أن يكون مواطناً مشاركاً؟[1].

أولاً: مؤشرات إيجابية في الفترة (1999-2003):

1- تسلم الملك عبد الله الثاني بن الحسين عرش المملكة الهاشمية وتوليه سلطاته الدستورية وأدائه القسم الدستوري أمام مجلس الأمة (النواب والأعيان) إثر وفاة الملك الحسين بن طلال بتاريخ 1999/2/7، حيث بدأ نهجه في الحكم من خلال تعزيز النهج الديمقراطي دائماً وإيجاد مؤسسات مجتمع مدني على مستوى عالٍ من المسؤولية والقدرة على الانتقال بالأردن ليصبح في عداد الدول المتقدمة ديمقراطياً وسياسياً، وأصدر الملك كذلك العديد من التوجيهات والمواثيق وخطط العمل على المستوى الوطني التي تقوم على أساس تعزيز الحريات وتقدم مسيرة الديمقراطية الأردنية[2].

2- استمرار الحياة النيابية بمجلس النواب الثالث عشر (1997-2001) دون أي تعطيل أو تأخير وتمتع هذا المجلس باهتمام واسع إعلامي وحكومي وكان هناك تواصل دائم ومستمر بين الحكومة ومجلس النواب للإطلاع على مواقف الحكومة إزاء الكثير من القضايا الداخلية

([1])هلال، علي الدين، المرجع السابق، ص23

([2])عبد الهادي، غازي (2004). **البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الأردن**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن ، ص115.

والخارجية وبيان موقف مجلس النواب إزاء نفس القضايا وكانت تتوج هذه اللقاءات ببيان يصدر عن مجلس النواب[1].

3- أدى مجلس النواب الثالث عشر دوراً تشريعياً هاماً ففي (4) دورات عادية و(7) دورات استثنائية أنجز المجلس (204) قانوناً وتقدم بـ(294) سؤالاً للحكومة تم الرد على (181) سؤالاً منها وهي نسبة جيدة تعكس تأثير المجلس وتقدم المجلس بـ(9) طلبات مناقشة و(143) مذكرة تم الإجابة على (24) منها و(38) اقتراح بقانون في كافة المجالات [2].

4- وضع وثيقة الأردن أولاً موضع التحقيق من خلال إعلانها بكافة ما تحتويه من خطط وآليات ترقى بالأردن سياسياً واقتصادياً واجتماعياً هذا بالإضافة إلى ما بها من آليات ترقى بمؤسسات المجتمع المدني لتجعل المجتمع المدني الأردني بأفضل أحواله ليستطيع أن يمارس العمل السياسي ويدعم الدولة بتوجهاتها وتعزيز النهج الديمقراطي[3].

5- سعي الملك عبد الله الثاني الدائم لترسيخ قواعد الديمقراطية وتعزيز العمل الحزبي وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني من خلال لقاءاته الدائمة مع شخصيات من المجتمع المدني وتأكيده في خطاباته العامة على تعزيز المسيرة الديمقراطية على كافة الصعد.

6- إبراز وتعزيز دور المرأة الأردنية التي تشكل نصف المجتمع الأردني وذلك من خلال تخصيص كوتا نسائية بمجلس النواب من خلال كل من قانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت المعدل رقم (11) لسنة 2003 ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لكل منها المعدل رقم (17) لسنة 2003 وهذان القانونان يعززان وجود (6) مرشحات من النساء في

([1])السنجلاوي، عبد الله (2001). **تقييم أداء مجلس النواب الثالث عشر تشريعياً ورقابياً وسياسياً**، رسالة مجلس الأمة، العدد(40)، عمان، ص48.

([2])السنجلاوي، عبد الله، المرجع السابق، ص48.

([3]) وثيقة الأردن أولاً

المجلس حتى ولم تنجح أي منهن بالإضافة إلى مشاركة المرأة بشكل عادي خارج نطاق الكوتا مما يضمن وصول المرأة للبرلمان الأمر الذي عزز المشاركة السياسية والنهج الديمقراطي[1].

ثانياً: مؤشرات سلبية في الفترة (1999-2003):

1. ما شهده مجلس النواب الثالث عشر من مقاطعة حزبية ونقابية وغياب الكثير من القوى السياسية الحزبية المؤثرة على الساحة الأردنية فكان حزب جبهة العمل الإسلامي قد أعلن مقاطعته الأمر الذي أدى أيضاً ببعض الفئات الحزبية للمقاطعة وعزز هذا الموقف مقاطعة النقابات المهنية لهذا المجلس فهذه المقاطعة التي أتت من غالبية مؤسسات المجتمع المدني أثرت على هذا المجلس وكان أبرز أسبابها وأهمها المطالبة بوضع قانون انتخاب ملائم ورفض مبدأ الصوت الواحد ورفض موقف الحكومة المندفع نحو السلام والتطبيع مع إسرائيل[2].
2. عدم اهتمام الشارع الأردني بهذه الانتخابات وذلك لعدم قناعته بها.
3. النشاط البارز لهذا المجلس في إصدار القوانين والثقة بنسب عالية التي كان يحصل عليها رؤساء الحكومات الأمر الذي يؤكد عدم قدرة هذا المجلس على أثبات وجوده بل أن القوانين كانت تمر دون رقابة كاملة للنواب ونسبة الثقة تدل على عدم وجود معارضة الأمر الذي كان يجعل توجهات الحكومة ومجلس النواب متقاربة[3].
4. انتفاء وجود العنصر النسائي المعبر عن نصف المجتمع في هذا المجلس وذلك مع ترشح (17) امرأة لمجلس النواب[4].

([1])قانون الانتخاب المؤقت المعدل رقم (11) لسنة 2003 ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (17) لسنة 2003

([2])مصالحة، محمد (2003). "**الانتخابات آلية الديمقراطية الحالة الأردنية**"، (ط1). دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، ص 29.

([3])السنجلاوي، عبد الله، المرجع السابق، ص 49.

([4])عبد الهادي، غازي، المرجع السابق، ص114.

5. الرفض الدائم لقانون الانتخاب وترسيخه لمبدأ الصوت الواحد لما لهذا المبدأ من دور سلبي في إضعاف قدرة مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب في إيصال ممثليها إلى مجلس النواب ولمـــا له من دور في تعزيز العشائرية ووضع بذور العنصرية بين فئات المجتمع المختلفة وانخفاض نسبة المشاركة في هذا المجلس إلى 54% من كافة الناخبين[1].

أما عن تفاعل مؤسسات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي (2001–2003) فتأتي هـــذه الفترة من تاريخ انتهاء مدة مجلس النواب الثالث عشر إلى تاريخ انتخابات مجلس النـــواب الرابـــع عشر (2001/6/16 إلى 2003/6/17) كما يلي:

1- القوانين المؤقتة:

وهي تلك القوانين التي صدرت من الحكومة مستغلة بها غياب مجلس النواب فترة عـــامين كاملين لتصدر بها (211) قانون مؤقت شملت كافة الجوانب السياسية والاقتـــصادية والاجتماعيـــة وكان لهذه القوانين آثار سيئة نظراً لأسباب سيتم ذكرها لاحقاً، حيث أصدرت الحكومة (52) قانوناً لعام 2001، و(76) قانوناً عام 2002 و(83) قانوناً عام 2003 [2].

وبهذا قضت محكمة العدل العليا في حكمها الصادر في 1998/1/26، عند تفسيرها لأحكام المادة (94) من الدستور إذ جاء في حكمها "إن المادة (94) من الدستور ذا طبيعة استثنائية، ويجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، لأن التشريع أصلاً يعود لمجلس الأمة والملك، عملاً بأحكام المادة (25) من الدستور، واستثناء من القاعدة الأساسية منحت السلطة التنفيذية حق ممارسة وظيفة التشريع بإصدار القوانين المؤقتة، لهذا يجب أن يقتصر هذا الحق على حالة الضرورة، ولا تتعـــداه، ولا يجـــوز أن تمتد هذه السلطة لغير حالات الضرورة، فما يمكن معالجته بقانون عادي لا يصح معالجته بقـــانون

([1])السنجلاوي، عبد الله، المرجع السابق، ص51.

([2])الزعبي، خالد موسى، المرجع السابق، ص48.

مؤقت، لأن نصوص الدستور ومبادئه وهي التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، توجب النـزول عندها باعتبارها أسمى القواعد التشريعية، وهذه النصوص والمبادئ، هي التي تحدد للسلطات العامة في الدولة وظائفها واختصاصاتها، بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى، ونرى ان ممارسة كل سلطة من السلطات لاختصاصاتها هو حق مشروع كما لا يجوز لأي سلطة ان تتعدى على السلطات الأخرى، بما يكفل لها القيام بعملها.[1]

إن الدستور الأردني لم يبين معياراً محدداً وواضحاً لحالة الضرورة، التي تعطي الحق للسلطة التنفيذية في إصدار قوانين مؤقتة، كما وأنه لم يبين الحالات والظروف التي تنشأ فيها حالة الضرورة، وهذا يتيح المجال للحكومة في التوسع في تفسير حالة الضرورة، ويعطيها الحرية في تقدير أن الأمور تستدعي اتخاذ التدابير المستعجلة والضرورية، وهذا ما يتطلب إسناد مهمة تقدير حالة الضرورة إلى جهة محايدة ومستقلة وقادرة على فرض احترام نصوص الدستور المتعلقة بالقوانين المؤقتة وجميع أحكام الدستور.

2- الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في الأردن:

بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992[2]، أصبحت هذه المحكمة هي المختصة بموجب أحكام المادة (9) الفقرة (أ) البند (7)، بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر يجب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور، أو نظام مخالف للقانون أو الدستور. وقد أصبح من حق الأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوة أصلية، دون حاجة لحين تطبيقها فردياً على المنازعات القضائية أثناء نظرها، ويتوجب على المحكمة النظامية عند الدفع بعدم دستورية قانون مؤقت، أن توقف الفصل في الدعوى وتحدد موعداً للخصوم، لرفع

([1]) الوحيدي، فتحي عبد النبي، **ضمانات نفاذ القواعد الدستورية**، رسالة دكتورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص 79.

([2]) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، الجريدة الرسمية.

دعوى عدم دستورية القانون أمام محكمة العدل العليا، أما القوانين العادية الصادرة عن البرلمان فتتساوى محكمة العدل العليا مع المحاكم النظامية الأخرى في رقابة دستوريتها، عن طريق الدفع الفرعي، بمعنى أن يكون هناك نزاع مطروح على القضاء، ثم يدفع أحد الخصوم بعدم دستورية القانون الواجب تطبيقه في النزاع المطروح، ولا تمتد آثاره إلى النزاعات الأخرى، عكس الدعوى الأصلية التي يمتد آثار الحكم بعدم دستورية القانون في مواجهة الكافة، وبالخلاصة فإن محكمة العدل العليا لا تملك في حال ثبوت عدم دستورية القانون المؤقت إلا الحكم بالامتناع عن تطبيقه أو الحكم بوقف العمل به، وهي لا تملك إبطال أو إلغاء القانون المؤقت.

وتجد الإشارة إلى أنه يجب أن تتوفر في دعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة، الشروط الشكلية المتعلقة بمواعيد الطعن، وأن ترفع الدعوى من صاحب مصلحة وأن تتوفر فيه شروط الأهلية..الخ، وبعد قبول الدعوى شكلاً تفصل المحكمة بموضوعها، والتأكد من هيبة البرلمان وتوفر حالة الاستعجال والضرورة، وفقاً لأحكام المادة (94) من الدستور[1]. ومن جهة أخرى يجوز الطعن بعدم دستورية القانون المؤقت، حتى بعد عرضه على مجلس الأمة فالقانون المؤقت يبقى مؤقتاً حتى يقبله أو يعدله مجلس الأمة[2].

([1])المادة 94 من الدستور الأردني

([2])الزعبي، خالد موسى، المرجع السابق، ص48.

الفصل الرابع

مجلس الأعيان والتوازن بين العملية التشريعية والإصلاح السياسي في الأردن

أما النظام الدستور الحديث فانه يقوم على التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية، فلكل من السلطتين أدواتها التي تستطيع ممارستها تجاه السلطة الأخرى فالسلطة التشريعية تمارس حق السؤال والاستجواب، وكذلك السلطة التنفيذية تستخدم حق حل البرلمان والتصويت على القوانين وغيرها من الأدوات التي تستخدمها تجاه السلطة التشريعية(1).

المبحث الأول

المعوقات التي تحد من فاعلية مجلس الأعيان والتحولات الإصلاحية الجديدة

تعتبر الوظيفة التشريعية إلى جانب الوظيفة السياسية، من أهم الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية. ففي حين تتمثل الوظيفة التشريعية في مرحلة الاقتراح ومرحلة الإقرار ومرحلة التصديق ومرحلة الإصدار والنشر، فإن الوظيفة السياسية تتمثل في الطرق والوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية لمراقبة ومتابعة أداء الحكومة وأعمالها.

في الأردن منح الدستور وسائل عديدة لمراقبة ومساءلة الحكومة عن أدائها، وهذا الوضع جاء متمشيا مع ما تقرره الدساتير في العادة للسلطة التشريعية من اختصاصات وأسلحة رقابية في مواجهة الحكومة وضمان عدم خروجها على قواعد وإحكام الدستور، حيث يقوم البرلمان بمراقبة

---

(1) ابو يونس، محمد باهي،(2002)، **الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية**، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص76.

آليات العمل في الأجهزة والمؤسسات الحكومية المختلفة للوقوف على طبيعة سير أعمالها وهذا من شأنه جعل الحكومة تشعر وباستمرار بأنها مراقبة من قبل السلطة التشريعية. [1]

ومنذ استئناف المسيرة الديمقراطية في الأردن عام 1989 بدات السلطة التشريعية توجه بعض الاسئلة والاستجوابات الى الحكومة وأعضائها حول مسائل وقضايا مختلفة. ولوجود خلط عند البعض بين مفهوم السؤال[2] ومفهوم الاستجواب[3]، لا بد من التوضيح والتفريق بينهما من اجل ازالة هذا الخط. بداية لا بد من التذكري، بأن السؤال والاستجواب يعتبران من الوسائل والطرق التي يستخدمها مجلس الامة لتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. [4]

([1]) كما تنص المادة (77) على العضو الذي يريد ان يوجه سؤالاً الى احد الوزراء ان يقدمه الى الرئيس مكتوباً ويشترط فيه ان يكون موجزاً منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدل والعبارات غير اللائقة او مخالف لاحكام الدستورنص المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان بموجب التعديل المنشور في العدد 4756 تاريخ 2006/4/16 من الجريدة الرسمية.

([2]) السؤال هو استفهام العضو عن امر يجهله، او رغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه او استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الامور فان الاستجواب يعرف بأنه محاسبة الوزارة او احد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة

([3]) الاستجواب على خلاف السؤال، يحمل الاستجواب معنى المحاسبة والاتهام الموجه إلى وزير من الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم، ويفتح مناقشة حقيقية يشارك فيها سائر أعضاء المجلس. وقد يؤدي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية الوزارية أمام المجلس. فالاستجواب إذا يفوق الوسائل الأربع السابقة خطورة، ذلك أنه يحقق رقابة أكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية. ولقد حاول البرلمان الفرنسي تطوير حق السؤال إلى حق استجواب بحيث يثير السؤال مناقشة عامة تنتهي باتخاذ قرار. وحاول البرلمان تضمين لائحته الداخلية مثل هذه الأحكام، وقد ثار خلاف بينه وبين الحكومة التي نازعته هذا الحق، وانقسم الفقه إلى فريقين بين مؤيد لحق البرلمان ومنكر له، وقد حسم المجلس الدستوري النزاع في 1959/6/28، فقرر أن لا يكون السؤال محلاً لمناقشة شفهية تنتهي باتخاذ قرار في الموضوع، فعدل كل من مجلس الشيوخ ومجلس الأمة الفرنسي لائحته الداخلية بما يتفق وقرار المجلس الدستوري.

([4])حيث نصت المادة (96) من الدستور على ما يلي: «لكل عضو من اعضاء مجلس الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجوابات حول اي امر من الأمور العامة وفقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو

لقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين تناولت في المطلب الأول المعوقات التي تحد من فاعلية مجلس الأعيان في عملية التنمية السياسية وفي المطلب الثاني تناولت مجلس الأعيان والتحولات الإصلاحية الجديدة

المطلب الأول

المعوقات التي تحد من فاعلية مجلس الأعيان في عملية التنمية السياسية والتشريعية والإصلاح السياسي في الأردن

يعزى ضعف مجلس النواب الأردني وعجزه في تحقيق أهدافه والقيام بوظائفه المتوقعة منه بما في ذلك تنمية الحياة السياسية إلى العديد من المعوقات والأسباب، أهمها [1]:

1- المعوقات السياسية والقانونية:

بالرغم مما ورد من صلاحيات دستورية واسعة لمجلس النواب الأردني، إلا أن السلطة التنفيذية بما تتمتع به من سلطة مادية، وسلطة تشريعية (وخاصة إصدار القوانين المؤقتة)، وصلاحية حل مجلس الأمة، وتأجيل الانتخابات، نجحت في إضفاء هيمنتها على مجلس الأمة، ورسخت لدى النواب الانطباع بأنها هي صاحبة القرار النهائي، وأنها وحدها قادرة على توفير الإمكانيات السلطوية، والمادية، والمعنوية، وتحقيق المكاسب، والامتيازات لمن يتعاون معها منهم، ويتجاوب مع توجهاتهم ويدعم سياساتها، وساعد في تعزيز هذه الهيمنة القيود الإدارية التي تفرضها الحكومة على الانتخابات النيابية من خلال حقها بالإشراف عليها دون الهيئة القضائية، وبما يخص إدارة الانتخابات النيابية ونزاهتها[2].

([1])العزام، عبد المجيد (2005). **التنمية السياسية في أعقاب الانفراج الديمقراطي في الأردن**، مجلة دراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد (33). عدد(2) الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 31.

([2])زريقات، فايز (2004). **المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية**، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، ص 44-47

وكما ساعدها ذلك أيضاً قانون الانتخابات المؤقت، ونظام الدوائر الانتخابية التي كرست الفردية، وساهمت في الحيلولة دون وصول القوى السياسية صاحبة البرامج الحزبية إلى عضوية مجلس الأمة، مما جعل ولاء النائب إلى المؤسسات التقليدية على حساب مصلحة الوطن، وبالتالي دفعها إلى التجاوب مع توجيهات الحكومة ودعم سياساتها، ولو كان هذا على حساب الحريات العامة وحقوق الإنسان، وذلك بهدف الحصول على مكاسب شخصية له ولأبناء دائرته الانتخابية، وأصبحت وظيفته وكأنها وساطة المصالح بين ناخبيه والحكومة وذات أولوية تتقدم على وظيفتي التشريع والرقابة لديه، ليس هذا فحسب بل أنه لم يأبه بعد وصوله إلى مجلس الأمة بالشعارات التي طرحها والوعود التي قطعها على نفسه في حملته الانتخابية، وشكل هذا خطر على عمليات المشاركة السياسية والتحول الديمقراطي، إذ ولد لدى المواطنين الشعور بالإحباط والاغتراب السياسي، وعزز من قناعاتهم بعدم جدوى مجلس النواب، واستيائهم من أدائه وفقدان الثقة بأعضائه[1].

وفوق ذلك كله، فإن ضعف الرقابة الدستورية على القوانين، خاصة في غياب محكمة دستورية قد ساهم في ضعف دور مجلس الأمة في عملية التحول الديمقراطي والتنمية السياسية، إذ منح الدستور صلاحية تفسيره إلى المجلس الأعلى الذي يحتوي في عضويته على رئيس مجلس الأعيان وثلاثة أعيان آخرين من بين أعضائه التسعة والمعينين من قبل السلطة التنفيذية ولم يمنحها لهيئة قضائية مستقلة.

([1])العدوان، مصطفى عبد الكريم (2001). **حقوق الإنسان دراسة في النظام السياسي الأردني في ضوء الأنظمة السياسية المختلفة**، (ط1). عمان، دار وائل للطباعة والنشر، ص 120-128.

2- المعوقات المؤسسية:

يواجه مجلس الأمة الأردني عدداً من المعوقات المؤسسية التي تحد من قدرته في أن يلعب دوراً هاماً وبارزاً في عملية التحول الديمقراطي والتنمية السياسية في المجتمع الأردني، وكما في المجتمعات العربية الأخرى، فقد كرست الثقافة السياسية بإرثها التقليدي العشائرية التي تتمتع بقوة سياسية كبيرة من الدفع بأعداد كبيرة من أبنائها إلى قبة مجلس الأمة، وذلك بفضل قانون الصوت الواحد ونظام الدوائر الانتخابية التي قامت الحكومة بإصدارها، وكرست كذلك سلوك الخنوع، والخوف من الحكومة، والامتثال لأوامرها، والخوف من الانخراط في النشاطات السياسية والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني، كما عززت النموذج الأبوي الذي كرس سلوكاً اجتماعياً يجعل الفرد أسيراً لسلطة الأدوار الاجتماعية كدور الأب، وشيخ العشيرة، ويجعله يتعصب لرابطة الدم والقرابة على حساب الولاء السياسي والمؤسسي، ويدفع بالفرد أحياناً إلى تطويع القوانين والأنظمة بما يتلاءم ومنطق المنظومة الإرثية، والثقافات السياسية التقليدية مؤدياً به إلى المحاباة في تطبيق القوانين، وممارسة الواسطة، وهذا أضعف الدور السياسي للبرلمان ولمؤسسات المجتمع المدني بما فيها الأحزاب السياسية التي تعتبر ركناً أساسياً للعمل مجلس الأمة، وجعلها تساير المؤسسات كالعشيرة، والتي هي ليست مغرمة بعمليات التحول الديمقراطي والتنمية السياسية، وقد أدت هذه الممارسات إلى ظاهرة الاغتراب السياسي والشعور بالعزلة لدى شرائح عدة من المواطنين الذين تشكلت لديهم القناعة بالأمور في المجتمع لا تسير بدون واسطة أو رابطة قرابة أو تبعية[1].

ومن المؤسف أن الثقافة السياسية التقليدية تعززها ممارسات النخبة السياسية وحكومتها المتعاقبة، وذلك من خلال هيمنتها على مؤسسات التنشئة المختلفة، وخاصة وسائل الإعلام

([1])العزام، عبد المجيد، المرجع السابق، ص 31-34.

واحتكارها، حيث تملك الحكومة الأردنية مباشرة أو من خلال مؤسساتها العامة كالضمان الاجتماعي ومؤسسة الإذاعة والتلفزيون، ووكالة الأنباء الأردنية (بترا)، وتملك (62%) من الأسهم في جريدة الرأي، و(32%) من الأسهم في جريدة الدستور، وبهذه الهيمنة توجه الحكومة الرأي العام، وتسيطر على ثقافته مضعفة بذلك الآراء الأخرى المعارضة، ومغلقة الطريق أمام النقد الموضوعي لقراراتها. وإذا ما أريد للبرلمان الأردني أن يكون فاعلاً في عملية التحول الديمقراطي، والتنمية السياسية، فلا بد من مواجهة هذه المحددات وتذليلها.[1]

المطلب الثاني

مجلس الأعيان والتحولات الإصلاحية الجديدة

نستعرض فيما يلي العوامل الداخلية والخارجية التي دفعت للتحول الإصلاحي في الأردن في الفترة ما بين 1974–2011 حيث أظهرت العديد من الدلائل ان ثمة متغيرات ساهمت في عملية التحول الديمقراطي في الأردن، نبرزها فيما يلي:

أولاً: العوامل الداخلية للتحول الإصلاحي في الأردن:

تعددت الأسباب التي أدت إلى التغيير والتحول الديمقراطي في الأردن حيث يرى المراقبون أن الأزمة الاقتصادية والاحتجاج الشعبي الناتج عنها قد أثرت بشكل واضح على الوضع السياسي الأجنبي وعلى عملية التحول الديمقراطي فيه.

- **الأزمة الاقتصادية:**

شهد الأردن بين عامي 1974 و1984 نمواً اقتصاديا سريعاً، واستقراراً مالياً نسبياً أدى إلى تدفق المعونات المالية الخارجية وتحويلات العاملين الأردنيين من الخارج، حيث زاد معدل النمو الاقتصادي وتضاعف الدخل السنوي الحقيقي للفرد، وواصل الناتج الوطني الإجمالي ارتفاعه.

([1])العزام، عبد المجيد، المرجع السابق، ص 31–34.

ولكنه انخفض في سنة 1988، بينما بلغ معدل النمو السكاني فيها في هذه الفترة 3.8% ويكفي التناقض بين الانكماش في الناتج الوطني الإجمالي في البلدين والنمو السكاني فيهما لإعطاء فكرة عن التدهور في تلبية احتياجات المواطنين. (1)

لقد انخفض نصيب الفرد من الاستهلاك الخاص في الأردن في نهاية الثمانينات، أما فيما يخص معدل النمو السكاني لقوة العمل فقد بلغ 4% وهو أعلى من المعدل السنوي لنمو السكان: ولم يمثل ذلك مشكلة فيما بين عامي 1973 و1985، حيث كان إجمالي الطلب المحلي والطلب الخارجي أعلى من العرض في سوق العمل، لكن الطلب الخارجي تراجع اعتباراً من 1985 مع انكماش حصيلة الصادرات النفطية لبلدان الخليج، حيث انعكس هذا العامل أيضاً على تحويلات الأردنيين العاملين في هذه البلدان، مما اثر في النشاط الاقتصادي الأردني وبالتالي في الطلب في سوق العمل. (2)

- **الاحتجاج الشعبي:**

لقد حدث في الأردن احتجاجات شعبية حيث اتخذت إجراءات تقشفية وأعلنت الحكومة في نوفمبر من تشرين الثاني 1988 أن الإنفاق على مشروعات التنمية الجديدة سيجمد في 1989 من اجل خفض العجز في ميزانية الدولة والتدهور الحاصل في قيمة الدينار الأردني الذي تعرض لأول هزة في الثاني من مايو/أيار1988، ثم تعرض لهزة ثانية بعد شهر واحد فقط من الانخفاض السابق. كذلك طبقت إجراءات لتقييد استيراد السلع الكمالية ورفع قيمة الرسوم على تصاريح العمل والسفر وأسعار بيع بعض السلع ولم تسبب هذه الإجراءات التقشفية أي رد فعل من جانب المواطنين. كما لم يؤد ذلك أيضاً إلى خفض الإنفاق العام بنسبة 16% والذي أعلن عند تقديم

(1)محافظة، علي، المرجع السابق، ص 51

(2)محافظة، علي، المرجع السابق، ص 51

الميزانية الجديدة في ديسمبر/ كانون الأول 1988. إلا أن إعلان الحكومة الأردنية عزمها إعادة جدولة الديون الخارجية للأردن بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي آثار قلق المواطنين وزاد الترقب باتخاذ الحكومة بتاريخ 1989/4/15 قرار الزيادة في أسعار البنزين والخبز بنسبة 11% و23% .

تميزت المرحلة الفاصلة بين نيسان وتشرين الثاني 1989 باعتماد سلسلة مـن إجـراءات الانفتاح السياسي بدأت بإعلان التزام الحكومة بإجراء الانتخابات العامة في نهايـة العـام[1]، ثـم بإجراء سلسلة من الحوارات بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، ورفع القيود عن الـصحافة، والأهم من ذلك السماح للأحزاب المعارضة بالتقدم للترشيح إلى الانتخابات دون اسـتخدام بعـض مواد قانون الانتخابات التي كانت تحول بينها وبين خوض الانتخابات، والجدير بالذكر أيضا، أنـه في إطار إجراءات معالجة الوضع اتخذت الحكومة عدة إجراءات اقتصادية عاجلة لإعادة الثقة في الدينار الأردني، باختيار وزير مالية وحاكم جديد للبنك المركزي اتخذا جملـة مـن الإجـراءات الإصلاحية لإعادة الاستقرار للعملة الأردنية، وذلك بتعزيز احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية، وترشيد المبادلات الخارجية، ولدعم هذه السياسة تلقت الحكومة مساعدة مالية عاجلة مـن العربية السعودية ودول خليجية أخرى، فكانت مفيدة جداً لدعم سعر صرف الدينار خاصـة علـى المدى القصير. [2]

ثانيا: قرار فك الارتباط

وهو القرار الصادر عن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية في 1988/7/31 في أعقاب خطاب الملك الحسين الذي تضمن قراره بفك الارتباط وإنهاء العلاقة القانونية والإدارية بين حكومة

([1]) الرسالة التي وجهها الملك حسين لرئيس الوزراء، يوم 1989/4/27، جعل فيها العودة إلى الحيـاة البرلمانيـة أولوية رئيسية للحكومة الجديدة إلى جانب الإصلاح الاقتصادي ومحاربة الفساد.

([2]) Al-Sharah, M.K. (1997), "Political Liberalization in Jordan: a Study of Democratization Process 1989-1993"; Unpublished doctoral Dissertation, University of Durham, UK: 149

المملكة الأردنية الهاشمية والضفة الغربية مع إبقاء بعض الأجزاء من الأماكن المقدسة تحت الوصاية الأردنية كالقدس والأماكن الدينية.

قد جاء قرار فك الارتباط بعد ثمانية وثلاثين عاماً من وحدة الضفتين وبعد أربعة عشر عاماً من قرار قمة الرباط. وبعد ستة أعوام من قرار قمة فاس التي أجمعت كلها على قيام دولة فلسطينية مستقلة في الضفة الغربية وقطاع غزة المحتلين كأساس من أسس التسوية السلمية ونتيجة لها".[1]

جاء القرار منسجماً أيضاً مع الرغبة الفلسطينية والعربية في حق التمثيل المستقل. وحرص الملك الحسين على بقاء أواصر العلاقة الأردنية – الفلسطينية قائمة، فقد أقر الملك حسين مشروعية الشعب الفلسطيني وحقه في إبراز الهوية الفلسطينية وإقامة دولة فلسطينية مستقلة .

لقد أكد الملك على رغبة الأردن فك الارتباط بين الضفتين ولا مانع من وجود علاقة جديدة وإطار جديد يجمع الشعبين بعد أن يستكمل الشعب الفلسطيني مؤسساته الدستورية ويستجمع قواه، بشرط أن تكون الرغبة في الاتحاد صادرة من الشعب بعيداً عن أية ضغوط، بعدها تحدد شكل العلاقة الجديدة والتطورات المستقبلية لتلك العلاقة. فلابد للخروج من دائرة المخاوف والتشكيك إلى الثقة المتبادلة والتعاون المشترك بين الطرفين، والعمل لصالح الوحدة العربية والقضية الفلسطينية، وأضاف الحسين: "وعليه فإن صون الوحدة الوطنية أمر مقدس لا تهاون فيه وأي محاولة للعبث بها تحت أي لافتة أو عنوان لن تكون إلا مساعدة للعدو لتنفيذ سياسته التوسعية على حساب فلسطين والأردن... من هنا فإن المحافظة على الوحدة الوطنية واجب يقع على عاتق كل واحد، فلا يكون بيننا متسع لفتان ذي ضلالة.

([1])عماد، يوسف، **(1994)، الانعكاسات السياسية لاتفاقات الحكم الذاتي الفلسطيني (عمان (الأردن)**، مركز دراسات الشرق الأوسط، ص128-136

إن قرار فك الارتباط منسجم مع الرغبة الفلسطينية وهو استجابة أردنية لمطالب منظمة التحرير الفلسطينية، ولإعلان مجلسها الوطني قيام الدولة الفلسطينية، فقرار فك الارتباط خطة موضوعية تتفوق مع التوجه العربي الفلسطيني، والعربي الدولي، فمن دلائل اعتراف الأردن بحقوق الشعب الفلسطيني إقامة السفارة الفلسطينية في الأردن، إضافة إلى فتح مكتب تمثيل الحكم الذاتي، فموقف الأردن ثابت اتجاه القضية الفلسطينية".[(1)]

فالعلاقة الأردنية الفلسطينية قائمة ولا تزال على الرغم من المفهوم الشكلي، ولكن الإقليمية هي الخطر الذي يوجه الأمة العربية، فقد أوضح الملك الحسين أبرز القضايا المهمة في العلاقة العربية – العربية، أن المنطقة يحدق بها خطران وهما:

1- القطرية وتعني أن الدول العربية أصبحت تسعى إلى تحقيق مصالحها الذاتية بأساليبها الخاصة، فلم يعد الفكر القومي والتضامن العربي يشكلان أهمية للمسؤولين.
2- الإقليمية التي أصبحت جزءاً من السياسة العامة في كثير من الدول العربية.

فقد أصبحت هذه السياسة تشكل خطراً على العلاقات العربية بشكل عام وعلى العلاقات الأردنية الفلسطينية بشكل خاص.[(2)]

إن الحرص الأكيد من الجانب الأردني على نبذ أي إقليمية أو أي تهديد للعمل العربي المشترك وضيق الأفق، والرؤية نتيجة انشغال كل قطر بهمومه الأمنية والدفاعية أدى ذلك كله إلى

([1]) الحمد، جواد، (1996)، **عملية السلام في الشرق الأوسط: وتطبيقاتها على المسارين الفلسطيني والأردني**، عمان (الأردن، مركز دراسات الشرق الأوسط، ص15–71 .

([2]) مهنا، أمين عواد، (1989)، **التحديث والاستقرار السياسي في الاردن**، ط1، الدار العربية، عمان، ص125

غياب الرؤية العربية الواضحة لطبيعة علاقات الأقطار مع بعضها، والمهم هو حل القضية الفلسطينية بشكل يتناسب مع مصلحة الشعب الفلسطيني.(1)

ان العوامل الإقليمية لتي شهدتها الأردن وفي مقدمتها قرار فك الارتباط القانوني والإداري بين الضفتين، الشرقية والغربية عام 1988، فنظراً لوقوع الضفة الغربية تحت الاحتلال الإسرائيلي كان من الصعب إجراء الانتخابات، وبصدور قرار فك الارتباط أصبح مجلس الأعيان يتكون من أعيان الضفة الشرقية فقط وهو ما اثر على عدد مجلس الأعيان.

ثانياً: العوامل الخارجية للتحول الإصلاحي في الأردن:

لقد جاء التحول الديمقراطي استجابة لأمواج ورياح التغيير الديمقراطي الذي اجتاح العالم كله واستطاعت تلك الرياح اقتلاع كل من وقفوا في وجهها في رومانيا تشاوشيسكو، مروراً بتغيير القادة في الصين بعد مظاهرات ساحة "تيان آن تين"، وغيرها من الدول الشمولية التي شملتها نسمات الديمقراطية. ومن أهم المتغيرات والأحداث العالمية المسببة للتحول الديمقراطي في الأردن كانت الإصلاحات السوفيتية عن طريق إعلان "غورباتشوف" إجراءاته الإصلاحية الديمقراطية المتمثلة في "البيريسترويكا" والغلاسنوست"، هذه التغييرات التي أثرت في معظم الدول التي سلكت طريق التغيير والإصلاحات. (2)

ومن أهم المؤثرات الإقليمية في المسار الديمقراطي الأردني، النزاع العربي الإسرائيلي والقضية الفلسطينية. فالأردن يمتلك أكبر وأوسع حدود مع دولة إسرائيل التي تحتل أراضي أردنية، وهي أقرب دولة عربية إلى القضية الفلسطينية بما تملكه من ترابط وجداني مع فلسطين والقدس،

---

(1) الهور، منير، والموسى، طارق، **(1986)، مشاريع التسوية للقضية الفلسطينية**، ط2 (عمان (الأردن): دار الجليل، ص38-39

(2)المشاقبة، أمين (2000). **التحول الديمقراطي في الأردن 1989-1999م في التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينيات**، أعمال الندوة التي عقدت بجامعة آل البيت في الفترة بين 30/11-1/12/1999، ص 583

سيما مع انطلاق الانتفاضة التي أصبحت أهم حدث يميز القضية الفلسطينية. وكذلك الحرب العراقية الإيرانية التي تجري غير بعيد عن حدودها مع العراق والذي وجد في الأردن سنداً له من جميع النواحي. وكذلك من المؤثرات الدولية أيضاً، متطلبات النظام العالمي الجديد الذي ميزه طرح الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا الغربية، من خلال المؤسسات الدولية السياسية والاقتصادية، ضرورة التحول الديمقراطي وربط المعونات الاقتصادية أحياناً باحترام حقوق الإنسان. ونتيجة لذلك فإن المساعدات الأمريكية تُعتبر كمدخلات للنظام السياسي الأردني وهي من المؤثرات الخارجية التي قد تكون مساندة لدعم التحول الديمقراطي، وذلك بزيادة قيمة المساعدات الموجهة للأردن عند اتخاذها خطوات ومؤشرات التحول. وقد تتخذ أسلوب الضغط على النظام لإجراء عملية التحول كشرط لزيادة الدعم. (1)

وأمام التزايد المذهل في أهمية المعلومات، والانفتاح العالمي الذي واكب ثورة المعلوماتية والاتصالات التي جعلت من العالم قرية صغيرة أصبح من الصعب على الحكومات السيطرة على تدفق المعلومات من العالم الخارجي وحرمان مواطنيها من الاطلاع عليها، كما أصبح تصدير المفاهيم السلبية ضد المشاركة السياسية أمراً محرجاً للدول التي تتبع هذا الأسلوب، مما يسهل عملية التحول الديمقراطي، وذلك بالتأثر بما يصنع من سياسات، وتنامي الأفكار الجديدة وتبادلها، والأردن لم يشذ عن هذه القاعدة فهو يتأثر ويؤثر في البيئة الدولية الإقليمية والعالمية. (2)

---

(1)العمرو، ثروت سلامة (2000). المرجع السابق،، ص 657-692

(2)الربيع، أحمد ذيبان (1995). **السلوك الديمقراطي في ظل التجربة الأردنية**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص180.

المبحث الثاني

الإصلاح السياسي في الأردن منذ تولي الملك عبد الله سلطاته الدستورية

ولقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول التحول الإصلاحي في عهد الملك عبد الله الثاني أما في المطلب الثاني فقد تناولنا الإصلاح في الأردن من خلال التعديلات الدستورية لعام 2011

المطلب الأول

التحول الإصلاحي في عهد الملك عبد الله الثاني

بدأت هذه الفترة من تاريخ الأردن برحيل الملك الحسين بن طلال الذي حكم ما يقارب نصف قرن، عرفت فيه الدولة تطوراً هائلاً في شتى المجالات وشهدت في نهاية المرحلة استقراراً افتقدته المنطقة، مما سمح للأردن بالمضي لبناء المؤسسات الديمقراطية والتطلع لمستقبل يسوده العدل والمساواة وتعزز فيه حقوق الإنسان الحريات العامة. (1)

ما أن تقلد الملك عبد الله الثاني بن الحسين الحكم، يوم 1999/2/7 حتى بدأت مسيرة أخرى من بناء المؤسسات وتدعيم الحكم في إطار الديمقراطية، وما الإستراتيجية الوطنية للتنمية السياسية وشعار الأردن أولاً وكلنا الأردن وصناديق التنمية المختلفة وبعدهما الأجندة الوطنية إلا وسائل لتحقيق الهدف المنشود، وكانت انتخابات المجلس النيابي الرابع عشر أول انتخابات تشريعية شهدها الأردن خلال العهد الجديد، علماً أن المجلس غاب عن الساحة السياسية قرابة سنتين بسبب الأوضاع الإقليمية المتدهورة التي لا يمكن للأردن أن يتفادى تأثيراتها المباشرة.

---

(1) المشاقبة، امين، المرجع السابق، ص 338

أولاً: تولي الملك عبد الله الثاني بن الحسين سلطاته الدستورية

خلف الملك حسين على عرش الأردن الهاشمي ابنه الملك عبد الله الثاني، الذي ولد في الثلاثين من كانون الثاني من عام 1962 في عمان، وقضى عامين ولياً للعهد حتى عام 1965، حينما أسند والده ولاية العهد لأخيه الأمير الحسن بن طلال، وبعد حوالي 34 عاماً أعاد الحسين ولاية العهد إلى ولده البكر الأمير عبد الله، ولم تمض أيام حتى كان الأمير عبد الله بن الحسين وتحديداً في السابع من شباط/ فبراير سنة 1999 يرثُ ملك والده، ويصبح عبد الله الثاني الملك الرابع للأردن (عبد الله الأول ثم ابنه طلال ثم ابنه الحسين ثم أخيراً تول الحكم عبد الله الثاني ابن الحسين). (1)

لقد بدأ العهد الجديد في الأردن بقيام الملك عبد الله الثاني بعدة مبادرات لتحريك وتفعيل الحياة السياسية الأردنية، وتمثلت سياساته في القيام بعدة مشاريع سياسية كان الهدف منها تحقيق التنمية والتطور في كل مناحي الحياة وكان شعار "الأردن أولاً" ثم "كلنا الأردن" ثم "إستراتيجية التنمية السياسية" ووصولاً إلى "الأجندة الوطنية" وتعديل الدستور هي أهم ما ميز هذه الفترة من التحول الديمقراطي في الأردن.

ثانياً: التحول نحو الاصلاح

لم تتوقف العملية الديمقراطية في الأردن على إنجازات المجلس النيابي المنتخب فقد كان للقصر دور هام وأساسي في تحريك الحياة السياسية، نحو إرساء دعائم الحكم الراشد، فبعد شعار "الأردن أولاً" وتجلياته على الساحة السياسية الأردنية، ظهرت سياسة جديدة تعمل على إقرار التنمية السياسية في إطار تنمية شاملة. (2)

---

(1)المعايطة، سميح، عبد الله الثاني ملك المملكة الرابعة، شرعية كبيرة واستقرار يحتاج إلى دعم http//www.islam-online.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic-mar/2000.qoikutuc13.asp

(2) الشطناوي، فيصل، (2002)، **مبادئ القانون الدستوري، والنظام الدستوري الاردني**، دار الحامد، ص361.

وقد رصدت لهذه السياسة الوسائل المادية والبشرية ومن أهمها إنشاء وزارة التنمية السياسية ضمن حكومة السيد فيصل الفايز، وتبعه مشروع الأجندة الوطنية بما تحمله من طموحات مستقبلية ورؤية استشرافية للوصول إلى الأهداف المرجوة والمسطرة. من خلال العمل وممارسته صلاحياته في التشريع فإن فترته شهدت تحولات على درب التحول الديمقراطي، من خلال ما تم اعتماده من وثائق أخرى ترسم إستراتيجية التنمية في الأردن.(1)

ويحمل مفهوم التنمية السياسية العديد من التعريفات، لكن معظمها يشترك في خاصيتين مرتبطتين على نحو وثيق، أولاهما أن التنمية السياسية هي احد جوانب تلك العملية الأكثر اتساعاً والمتعلقة بالتحديث في المجتمع ككل، وثانيهما أن الكثير من الآراء تدعو بأن التنمية السياسية يجب أن تقاس بالعديد من المعايير، فالتنمية السياسية تركز على عملية الترشيد وتؤكد بصفة خاصة على الاختلافات الوظيفية وعلى معايير الإنجاز مع استحضار الوطنية والتكامل كمعايير للإنجاز، وإضفاء الصبغة الديمقراطية كالتعددية والتنافس والمساواة في توزيع السلطة وما شاكل ذلك من الخصائص فالفكرة في التنمية السياسية هي الاتجاه نحو المزيد من الديمقراطية، وبالتالي إحداث التغيرات في اتجاه مزيد من توزيع السلطة ومزيد من تبادلها. (2)

وتعتبر الرؤية الملكية التي أطلقها الملك عبد الله الثاني، بدعوة المجتمع المدني إلى المشاركة الفاعلة في اتخاذ القرار، أهم ركائز التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية المستدامة، مبيناً أن الطريق نحو الديمقراطية والتعددية والازدهار الاقتصادي وحرية الرأي والتعبير والفكر في الأردن هي نهج لن يتم الرجوع عنه، وهي دعوة تهدف إلى تحقيق المزيد من الاستقرار والمشاركة الديمقراطية وتطوير أداء المؤسسات السياسية الوطنية لتساهم في بناء تجربة جديدة ومرحلة متميزة

---

(1) المشاقبة، امين، المرجع السابق، ص39.

(2) الطراونة، رأفت (2004). **جلالة الملك عبد الله، ومسيرة التنمية السياسية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ص 7

تعتمد على المشاركة النوعية في جميع مراحل العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي في المجتمع الأردني. (1)

وقد عكس الخطاب الذي ألقاه الملك عبد الله الثاني بمناسبة افتتاح مجلس الأمة الرابع عشر في 2003/12/1 أهم المضامين المتعلقة بهدف التنمية الشاملة، ودعا إلى حوار وطني شامل يفضي إلى مؤتمر وطني يبحث مختلف القضايا وإيجاد الحلول المناسبة لها، ولقد حدد الملك عبد الله الثاني ابن الحسين خمس قواعد وآليات لتحقيق التنمية الشاملة وهي: (2)

- تكريس مجتمع التكافل.
- تطوير القضاء والإعلام.
- تفعيل طاقات المجتمع
- الجرأة في التغيير واتخاذ القرار.
- تعميم ثقافة الديمقراطية.

وقد أكد مجلس الأعيان ومجلس النواب في ردهما على خطاب العرش السامي بالتمسك بما جاء في الخطاب مرحباً بدعوة الملك للحوار الوطني الشامل، وكذلك في رد الحكومة على كتاب التكليف السامي ولضمان الأداء الناجح وبناء جسور التواصل ودمج مؤسسات المجتمع المدني في التنمية السياسية قام رئيس الحكومة بعقد لقاءات مع الكتل النيابية والأحزاب والنقابات بهدف إشراك الجميع في مشرع التنمية السياسية، (3)

ولقد أوضح وزير التنمية السياسية في لقائه مع أعضاء المجلس الوطني للتنسيق الحزبي خلال شهر مارس 2004 أن الحكومة بصدد تشكيل لجنة ملكية أو وزارية تضم في عضويتها كتلاً مختلفة من لجان مجلس النواب، والجامعة الأردنية والأحزاب السياسية وغيرها من المؤسسات، كما سيتم تشكيل لجان المتابعة وهي بذلك (أي الحكومة) تحتاج للمزيد من الوقت لوضع وإصدار قوانين

---

(1)الطراونة، رأفت، المرجع السابق، ص 7.

(2)الطراونة، رأفت، المرجع السابق، ص 27.

(3)الطراونة، رأفت، المرجع السابق، ص 57.

عصرية تتعلق بالانتخابات والبلديات والإعلام والأحزاب والبيئة، بالإضافة الى تفعيل باقي قوانين مختلف المؤسسات. واعتمدت الحكومة من أجل الوصول إلى الذروة في التنمية السياسية كما أرداها الملك عبد الله الثاني، على عدد من العوامل التي تساعد في ترسيخ مخرجات التنمية السياسية وتجذيرها كقيمة أساسية فاعلة ومؤثرة إيجابياً في مسيرة الوطن والأمة ومنها: [1]

- إرادة التنمية عند كلا الطرفين: النخبة الحاكمة والجماهير لضمان ديمومة عملية التنمية.
- زيادة الوعي لدى الجماهير بأهمية هذه النقلة السياسية النوعية ودورها في ترسيخ مفاهيم الديمقراطية.
- تفعيل دور الإعلام ووسائله المتعددة، والدعوة للتعاون بين الحكومة والإعلام الوطني الذي يعظم الإنجازات ويقدمها للمواطن ويحارب الفساد.

ويركز مجلسا الأعيان والنواب على مفهوم التغيير الذي طرحه خطاب العرش، وضرورة أن يكون التغيير جذرياً بعيداً عن التقليدية أو النظرة الجزئية بل يرتكز إلى استراتيجيات طويلة الأمد وقادرة على الانسجام مع طموحات أبناء الشعب في العيش الكريم وبناء دولة حديثة وديمقراطية وعصرية تمنحه الفرص والأمل في الحضارة الإنسانية عبر الإبداع والتميز، من جهة أخرى جاء تشدد مجلس الأمة على ضرورة الالتزام بالتنمية الشاملة للتأكيد على أن بناء الوطن يتم في صورة صحيحة إذا ما تم الالتزام بالعدالة وتوزيع مكتسبات الوطن على جميع أبنائه والانتشار الأفقي ليشمل كل المحافظات. [2]

ولتحقيق ما ورد في كتاب التكليف السامي بخصوص محاور التنمية السياسية المتمثلة في سبعة مفاصل (وهي: المرأة، الشباب، القضاء، قانون الانتخاب، قانون الأحزاب، التطوير، التربوي

([1])الطراونة، رأفت، المرجع السابق، ص 60-61.

([2])الطراونة، رأفت، المرجع السابق، ص 104.

وآلية صنع القرار في مجلس الوزراء) قامت الحكومة بوضع مشروع خطة لتطوير المرافق التي تخدم القضاء للأعوام 2004-2006، كما جرت صياغة مفاهيم التربية المدنية لتصبح مادة تدريسية في المدارس وعقدت مؤتمرات لطلبة الجامعات حول التنمية السياسية وتعمل الوزارة بالتعاون مع المجلس الأعلى للشباب على إنجاز مشروع برلمان الشباب بعد إنشاء برلمان الأطفال. أما فيما يخص المرأة فقد تم وضع اليد على القوانين المميزة ضد المرأة، وتم حصر جميع الاتفاقيات الدولية ذات المساس والاتصال بحقوق الإنسان تمهيداً لإقرارها من قبل مجلس الوزراء والبرلمان ثم تواصلت عملية التنمية السياسية وصولاً إلى العام 2011، حيث جرت عملية تحديثية من خلال توصية الملك عبد الله الثاني بضرورة تعديل الدستور حيث تم إجراء التعديلات الدستورية المطلوبة كما تناول الملك عبد الله الثاني في خطابه لرئيس الوزراء بضرورة التركيز على الإصلاح السياسي وتفعيله بما يخدم مصلحة الوطن والمواطن.

المطلب الثاني

الاصلاح في الاردن من خلال التعديلات الدستورية لعام 2011

الدستور هو القانون الأعلى في المجتمع السياسي والذي يتم وفقا له تنظيم الدولة وممارسة الحكم فيها. بموجب هذه القواعد يتم تحديد نطاق سلطات الدولة وحقوق الأفراد وواجباتهم وشكل العلاقة التي ينبغي أن تقوم بين الأجهزة الرئيسية في الدولة. (1)

الدستور هو أعلى قانون في البلاد ولابد أن تتوافق باقي القوانين في الدولة بشكل دائم ومستمر معه. وبينما يمكن تغيير القوانين العادية بشكل أكثر سرعة وسهولة لارتباطها بتفاعلات الحياة اليومية للأفراد؛ إلا أن القواعد الدستورية هى أكثر ثباتا واستقرارا. ومن ثم لا يفترض أن

---

(1) خليل، محسن، (1967)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ج1، دار النهضة العربية، ص 201.

يتعرض الدستور للتفاصيل القانونية وإنما يرسم الصورة الكبرى للشكل الذي يجب أن يكون عليه المجتمع. (1)

أن السلطة التي تملك حق التعديل الدستور هي سلطة اوجدها للدستور نظم نشاطها وتستند إلى نص قانوني, لأنها سلطة مشتقة من الدستور وتسمى هذه السلطة بسلطة التعديل فهي سلطة مشتقة غير مستقلة ومقيدة لأنها تستمد وجودها من الدستور(2).

يعود تاريخ صدور الدستور الأردني الحالي إلى يناير/ كانون الثاني 1952 عندما صدر إعلان الدستور الأردني في عهد الملك طلال والد الملك الراحل الحسين بن طلال وجد الملك الحالي عبد الله الثاني بن الحسين، وصدر الدستور في تسعة فصول وهو مكون من 131 مادة دستورية واعتبر ولا يزال واحدا من أكثر الدساتير العربية نصا على فصل السلطات إضافة إلى نصه على الحريات العامة بمواد واضحة ومنحه حق العمل السياسي والحزبي والتنظيم النقابي للأردنيين. (3)

وتنص الفصول على الدولة ونظام الحكم النيابي الملكي الوراثي، وحقوق الأردنيين وواجباتهم، واعتبار الأمة مصدر السلطات، وحقوق الملك، وتوارث الحكم في العائلة الهاشمية، وصلاحيات الحكومة. (4)

كما وضع الدستور أحكاما واضحة للسلطة التشريعية بشقيها الأعيان والنواب، ومنح مجلس النواب حصانة من الحل، وجاءت فيه نصوص تمنح الاستقلال للقضاء، ومواد تحدد الشؤون المالية للدولة، ومواد أخرى عديدة. تعرض دستور 1952 لتسعة تعديلات شملت 24 مادة منه جميعها

---

(1) العطار، فؤاد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

(2) الخطيب، نعمان احمد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، 541.

(3) شطناوي، فيصل، **مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، الحامد للنشر والتوزيع، 2002.

(4) عايش، حسني، **الحياة البرلمانية في الاردن**، رسالة مجلس الامة، العدد الثاني، المجلد الاول، نيسان 1993،

جرت في عهد الملك الراحل الحسين بن طلال وتناوت بشكل أساسي السلطة التشريعية التي تم انتزاع صلاحيات منها لصالح السلطة التنفيذية لاسيما توسيع صلاحيات حل البرلمان وإصدار القوانين المؤقتة في غيابه.(1)

كما أن بعض التعديلات أجريت على الدستور نتيجة احتلال الضفة الغربية عام 1967 من قبل إسرائيل، التي كانت جزءا من المملكة الأردنية الهاشمية، وقبل قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية الذي صدر عام 1988. (2)

صدرت دعوات عديدة بالأردن إلى ضرورة العودة لدستور 1952 وإلغاء التعديلات التي أجريت عليه والتي اعتبر فقهاء دستوريون ومعارضون سياسيون أنها شكلت "اعتداء" من السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية وهو ما يتعارض مع المبدأ الدستوري القائل بفصل السلطات. (3)

تعززت هذه الدعوات منذ مطلع عام 2011 على وقع الثورات العربية، حيث كلف الملك عبد الله الثاني لجنة مكونة من رؤساء وزراء سابقين ورئيسي مجلسي الأعيان والنواب بالنظر في التعديلات الدستورية المقترحة.

سلمت اللجنة تعديلاتها للملك في 14 أغسطس/ آب 2011 وتضمنت تعديل 45 مادة ووضع 15 مادة جديدة وإلغاء العديد من المواد، وتتعلق التعديلات بشكل أساس بتعزيز صلاحيات السلطة التشريعية وتحصين مجلس النواب من الحل والنص على إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات وأن يكون الطعن في نيابة أعضاء مجلس النواب أمام القضاء العادي.

---

(1) شطناوي، فيصل، **مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، الحامد للنشر والتوزيع، 2002، ص156

(2) الخطيب، نعمان احمد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.

(3) عايش، حسني، **الحياة البرلمانية في الاردن**، رسالة مجلس الامة، العدد الثاني، المجلد الاول، نيسان 2008،

كما نصت على إنشاء محكمة دستورية وإلغاء المجلس العالي لتفسير الدستور ومحاكمة الوزراء أمام القضاء العادي ومواد أخرى اعتبرت بمثابة العودة لدستور 1952 بنسبة كبيرة.

وأبقت التعديلات على صلاحيات الملك لاسيما منحه صلاحية تعيين رؤساء الحكومات، لكنها أعادت الصلاحياته عند حل البرلمان وحددتها بأحكام واضحة لا يغيب من خلالها مجلس النواب لمدة تزيد عن أربعة أشهر تجري خلالها الانتخابات أو يعود البرلمان المنحل في حال عدم إجراء الانتخابات.

الفرع الأول

التعديلات الدستورية التي تمس مجلس الأعيان

مهدت جلستا مجلس الأعيان لنقاش مشروع التعديلات الدستورية المحال من النواب نقاشا وتباينا في الآراء حول المادة 14 المعدلة للمواد 55 و56 من الدستور، حيث تنص المادة 55 على أن "يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة وفقاً لأحكام القانون. وتنص المادة (56) على أنه "لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. وتمحور الخلاف بخصوص المادة 14 حول طبيعة محاكمة الوزير لجهة أن تكون أمام هيئة من محكمة الاستئناف أو بحسب درجات التقاضي الطبيعية المعمول بها. [1]

كما شهدت الجلسة نقاشا موسعا حول المواد المعدلة وعدد من المخالفات الاعيان حول المواد و3 و10 و11 ، وقد اقر مجلس الاعيان 13 مادة من مشروع تعديل الدستور لسنة 2011

---

(1) http://ar.ammannet.net/news/category/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D

كما وردت من مجلس النواب، ليتبقى أمامه 28 مادة من المشروع قبل نهاية المدة الدستورية لمجلس الأمة يوم الخميس القادم. (1)

أولا: قانون البلديات:

اعاد مجلس الاعيان مشروع قانون البلديات الى مجلس النواب بعد رفضه عددا من المواد التي اقرها النواب. وقرر مجلس الاعيان الغاء المجالس المحلية التي اضافها النواب بخلاف مشروع القانون المقدم من الحكومة، وان اقحامها بشكل سريع دون ان تحدد صلاحياتها بوضوح مع انها المرجع الاصلي في العمل البلدي الامر الذي يؤدي الى تنازع الصلاحيات فيما بينها. (2)

نص المادة (1/58) من الدستور الأردني بعد التعديل على أن " تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ......"، وكذلك تنص المادة (1/59) من الدستور بعد التعديل على أن " تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ... "، كما تنص الفقرة (2) من نفس المادة على أن " للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك .... "، كما تنص الفقرة (2) من المادة (60) من الدستور بعد التعديل على أن " في الدعوى المنظورة أمام المحاكم يجوز لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية وعلى المحكمة إن وجدت أن الدفع جدي ....".

واضح من النصوص أعلاه أن للمحكمة الدستورية اختصاصين، الأول: اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، والثاني: اختصاص تفسير نصوص الدستور، وينضوي تحت الاختصاص الأول اختصاص المحكمة بالنظر في دستورية القوانين والأنظمة التي يُدفع بعدم دستوريتها في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم على الوجه المبين في المادة (2/60) المشار إليها.

---

(1) http://www.jordanoholic.com/blog/news/tadeel-dustour-2011

(2) http://www.addustour.com/16204

وإذا كان اختصاص المحكمة الدستورية فيما يتعلق بتفسير نصوص الدستور هو اختصاص حصري، بمعنى أن ليس لأي جهة أخرى أن تتعرض لتفسير نصوص الدستور بناءً على طلب (ونقول هنا بناءً على طلب لأن المحاكم يمكن أن تتعرض لتفسير نصوص الدستور أثناء نظرها للدعاوى، فليس الدستور إلاّ قانوناً، والمحاكم في الواقع اختصاصها تفسير القانون عندما تطبقه، ولكن هذا التفسير مقصور في نطاق الدعاوى التي تنظرها المحاكم)، [1] فإن اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالرقابة الدستورية (كما جاء في المادة 1/59 من الدستور) ليس حصرياً، أي ليس محصوراً بالمحكمة الدستورية دون غيرها، فهل سينص قانون إنشاء المحكمة الدستورية على هذه الحصرية، أم أنه سيخلو من هكذا نص، وذلك كله إذا لم يواكب وضعه وضع قانون إنشاء قضاء إداري يلغي أو يعدل قانون محكمة العدل العليا.[2]

تتمثل الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في الأردن حالياً فيما تختص به محكمة العدل العليا في البندين (6) و (7) من الفقرة (أ) من المادة (9) من قانونها، (1992/12) وهي رقابة دستورية غير مباشرة ومحدودة وقاصرة بنتيجتها على الطعن المقدم أمامها، فهي تختص بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر "بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون" "وبطلب إلغاء العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام يخالف القانون أو الدستور"، كما أن المحاكم، وهي تنظر الدعوى، يمكن

---

(1) خليل، محمد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، 1971م، ج1، ص185.

(2) نص المادة (1/59) من الدستور الاردني والتي تنص على انه تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللكافة، كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه، وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

أن تستبعد تطبيق أي قانون أو نظام إذا دفع أمامها بعدم دستوريته، وهو ما يعرف بأسلوب الـدفع الفرعي بعدم الدستورية.

في ضوء ما تقدم، فإن قانون إنشاء المحكمة الدستورية وفيما يتعلق باختصاصها لا بد أن يسلك أحد اتجاهين، الأول: أن ينص على حصرية اختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، كأن يشتمل على نص يقول: "تختص المحكمة الدستورية دون غيرها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة" والثاني: أن لا يتضمن قانون إنشاء المحكمة أي نص على حصرية اختصاصها مكتفياً بنص الفقرة (1) من المادة (59) من الدستور أو مكرراً نفس الـنص، فماذا سيكون عليه الحال عندما يأخذ المشرِّع في قانون إنشاء المحكمة بأي من هـذين الاتجـاهين (وذلك كله على افتراض أن قانون إنشاء المحكمة الدستورية قد يـسبق إصـدار قـانون القـضاء الإداري).

إذا تم النص في قانون إنشاء المحكمة على حصرية اختصاصها، فإن ذلك يعني بالضرورة أن لا اختصاص لمحكمة العدل العليا بالرقابة الدستورية غير المباشرة المحدودة التي أشرنا إليهـا، وغني عن القول أيضاً أن المحاكم لن يكون لها مِكْنة التعرض لدستورية القوانين والأنظمة بطريق الدفع الفرعي كما هو قائم حالياً، أي أن نص الفقرة (2) من المادة (60) من الدستور والنص على حصرية الرقابة الدستورية في المحكمة – كما افترضنا أعلاه – سوف يمنعان أي جهة أخرى مـن التعرض للرقابة على دستورية القوانين، ولكن هذا يقتضي أن ينص في قانون إنشاء المحكمة على إلغاء نص البند (6) والبند (7) من الفقرة (أ) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليـا رقـم (1992/12) أو استبعاد هذين البندين عند وضع قانون القضاء الإداري سـنداً للمـادة (30) مـن الدستور بعد التعديل، خاصة وأن صدر الفقرة (أ) المذكورة، يبدأ بعبارة " تختص المحكمة (العـدل

العيا) دون غيرها في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة ...." وطعون البندين (6) و (7) المشار إليها من هذه الطعون.

إن النص في قانون إنشاء المحكمة الدستورية على حصرية اختصاصها يجعل منها الجهة الوحيدة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، وفي ذلك توحيد وتوطيد لعمل المحكمة واستقرار للتعامل، فالمادة (175) من الدستور المصري نصت على حصرية اختصاص المحكمة الدستورية العليا، وجاء قانون إنشاء المحكمة ليكرّس هذه الحصرية (المادة (25) من القانون 1979/48)، وإذا كان الدستور البحريني لم ينص على حصرية اختصاص المحكمة الدستورية البحرينية (كما هو النص في الدستور الأردني)، إلا أن قانون إنشاء المحكمة (2002/27) نصت المادة (16) منه على أن " تختص المحكمة (الدستورية) دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح"، وكذلك نص المادة الأولى من القانون الكويتي (1973/14) الذي حصر في المحكمة الدستورية الكويتية دون غيرها اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين اللوائح.

أما إذا لم يتضمن قانون إنشاء المحكمة نصاً يحصر الاختصاص بالرقابة الدستورية على القوانين والأنظمة بالمحكمة، فإن هذا الاختصاص سوف يكون مشتتاً أمام المحكمة الدستورية وأمام محكمة العدل العليا، وإذا واكب وضع قانون إنشاء المحكمة الدستورية وضع قانون للقضاء الإداري فإنه لا بد أن يلحظ عدم وجود تداخل بين اختصاص المحكمة الدستورية واختصاص القضاء الإداري، وفي جميع الأحوال فإن تضمين قانون إنشاء المحكمة الدستورية نصاً يقضي باختصاص المحكمة دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة أمر لازم حتى لو اقتصر الهدف منه على تكريس وتأكيد حكم الدستور.[1]

---

(1) سالمان، عبد العزيز محمد، (1995)، **رقابة دستورية القوانين**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص142.

إن الحديث عن اختصاص المحكمة الدستورية يستدعي بالضرورة التعرض لحكم الفقــرة (2) من المادة (60) من الدستور بعد التعديل والتي قنَّنت أسلوب الدفع الفرعــي بعــدم دســتورية القوانين بعد أن قصرت المادة المذكورة (في فقرتها الأولى) حق الطعن أمام المحكمــة الدســتورية بعدم الدستورية على مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء حيث تنص الفقرة المــذكورة على ما يلي: "في الدعوى المنظورة أمام المحاكم يجوز لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعــدم الدستورية وعلى المحكمة إن وجدت أن الدفع جدّي تحيله إلى المحكمة التي يحددها القانون لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية " وحيث أننا لسنا بصدد إبداء ملاحظات على النص أو نقده، فإننا سوف نبين فقط ما يمكن أن يتضمنه قانون إنشاء المحكمة الدستورية استناداً لهذه الفقرة.

إن حق إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم مكفول بالدستور، فــإذا تعــرض قــانون الإنشاء إلى تقرير هذا الحق فإن ذلك سيكون على سبيل التكريس أو التأكيد لــيس إلاّ، أمــا عــن المحكمة التي يتم الدفع أمامها فعلينا أن نتصور أنه من الممكن أن تكون أي محكمة من المحــاكم، ولفظة "المحاكم" هنا جاءت على إطلاقها، فهي تشمل المحاكم النظامية بكافــة درجاتهــا، وتــشمل المحاكم الدينية بفرعيها، وتشمل المحاكم الخاصة، بل والمحاكم العسكرية ومحاكم الــشرطة، وأي محكمة أخرى، وعليه فلا بد أن يُلحظ ذلك في قانون الإنشاء. (1)

واضح من النص أن للمحكمة المدفوع أمامها بعدم الدستورية سلطةَ تقديرِ جديّةِ الدفع، فإذا وجدت أنه جدّي أحالته إلى المحكمة التي يحددها قانون الإنشاء، وما دام أن الدفع بعدم الدستورية له

---

(1) عصفور، سعد، (1980)، **المبادئ الأساسية في القانون الدســتوري والــنظم الــسياسية**، منــشأة المعــارف الإسكندرية، ص194.

صفة الدفع (بمعنى استبعاد الحكم) كالدفوع الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية، فلا بد أن يُلحظ تعلق هذا الدفع بالنظام العام، ولا بد أن تتم المعالجة في قانون الإنشاء على هذا الأساس.[1]

أما عن المحكمة التي سوف يحددها القانون، والتي تُرك لها أمر البت في الإحالة إلى المحكمة الدستورية (قد تحيل وقد لا تحيل)، فلا بد من التنبه عند تحديد هذه المحكمة أن الدفع يمكن أن يثار كما ذكرنا أمام أي محكمة (على إطلاق لفظ محكمة) وأمام أي درجة من درجات المحاكم، فمن الممكن مثلاً أن يثار الدفع أمام محكمة التمييز، فقد يرى المشرِّع إنشاء محكمة خاصة لهذا الغرض في نطاق الفقرة (3) من المادة (99) من الدستور.

وما دامت المحكمة الدستورية مختصة بالرقابة على دستورية القوانين، فإن لها اختصاص برقابة دستورية القرارات التي تصدر عن الديوان الخاص لتفسير القوانين، فالفقرة (4) من المادة (123) من الدستور تنص على أن "يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون"، أي أن هذه القرارات إذا كانت مستكملة للشروط الدستورية تعتبر نصوصاً قانونية، وبالتالي تدخل في الاختصاص الرقابي للمحكمة الدستورية، ولعل النص صراحة في قانون إنشاء المحكمة الدستورية على هذا الاخصاص يمنع كل لبس، وغني عن القول أن عبارة "الأنظمة" الواردة في المادة (1/59) من الدستور تشمل الأنظمة التي تصدر بالاستناد إلى المواد (45) و(114) و(120) من الدستور، وكذلك الأنظمة التنفيذية التي تصدر سنداً للمادة (31) من الدستور.

ولعلَّه يتّسق مع السياق القول، إن العجلة قد دفعت بالمشرِّع الدستوري أن تكون مهمة المشرِّع العادي أكثر صعوبة وأكثر تعقيداً في ترجمة التعديلات الدستورية لعام 2011 إلى قوانين.

---

(1) درويش، إبراهيم، (2004)، **القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية**، دار النهضة العربية، ص 272.

ثانيا: قانون الضمان الاجتماعي:

وقد اعاد مجلس الاعيان الى مجلس النواب قانون الضمان الاجتماعي المؤقت، بعد ان رفض عددا من التعديلات التي ادخلها "النواب" عليه، وابرزها استثناء رواتب التقاعد المبكر من الـــربط بمعدلات التضخم، بالإضافة الى اعادة تعريف المرجع الطبي كما كان في القانون المؤقت، وتحديد مدد الطعن القانوني على قرار اللجنة الطبية الأولية وقرار اعتبار راتب التقاعد قطعيا. (1)

وبذلك يعود القانون المؤقت الى "النواب" الذي من المفتــرض ان ينظــروا فـــي تعـــديلات "الاعيان"، وان اصروا على موقفهم يعود القانون الى "الاعيان" مجددا، وفي حال اصرارهم علـــى موقفهم الذي اتخذوه أمس يجري العمل على عقد جلسة مشتركة بين غرفتي التشريع لفض الخلاف التشريعي بينهما. (2)

وعللّ الأعيان قرارهم بعدم ربط رواتب التقاعد المبكر بمعدلات التـــضخم لحمايـــة المركـــز المالي للضمان وحقوق المؤمن عليهم، وحماية الامان الاجتماعي، اذ لا يمكن للمؤسسة في حال تم ربط الاستمرار لعدم التوازن بين الايرادات والنفقات والمستحقات.

بالإضافة الى ان ربط رواتب تقاعد الشيخوخة بمعدلات التضخم يهدف الى توفير مظلة حماية للذين تقدموا في اعمارهم بعد ان امضوا أعواما طويلة في الخدمة، في حـــين ان الـــذين اختـــاروا بأنفسهم الخروج من سوق العمل وهم قادرون فلا ينطبق عليهم ربط رواتب تقاعـــدهم بمعـــدلات التضخم، علما بان رواتبهم سيتم ربطها بمعدلات التضخم عند بلوغهم سن تقاعد الشيخوخة، كما ان ذلك يشجع القوى العاملة على الخروج من سوق العمل بسن مبكرة. (3)

---

(1) http://www.jordanoholic.com/blog/news/tadeel-dustour-2011

(2) http://www.addustour.com/16964/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D

(3) http://www.jordanpolitics.org/index.php/introduction-to-political-life

وجعل "الاعيان" مدة الاعتراض على قرار اللجنة الطبية الاولية ستين يوما بدلا من سنتين كما عدلها النواب، اضافة الى تحديد مدة الطعن بقرار اعتبار راتب التقاعد قطعيا بتسعين يوما مخالفا قرار النواب الذي حددها بسنتين، كون المدة طويلة قياسا مع المدد الزمنية القانونية في هذا القانون او اي تشريع آخر.

ووافق المجلس على قرار النواب برفض القانون المؤقت رقم 26 لسنة 2009 "قانون معدل لقانون الضمان الاجتماعي".

ويتضمن القانون تعديلات خاصة بالتقاعد المبكر باعتباره استثناء وليس قاعدة، والحد الأدنى والأقصى لزيادة الإعالة، اضافة الى السماح للمتقاعد المبكر بالجمع بين جزء من راتبه التقاعدي وأجره من العمل في حال عودته إليه، ومعادلة احتساب راتب الوفاة الطبيعية وتأمينات الأمومة والتعطل عن العمل والتأمين الصحي، وإدراج "الضمان" تحت مظلة ديوان الخدمة المدنية. كما يتم وفق القانون الاعتماد على نسب لاحتساب تقاعد الشيخوخة بعد الغاء معامل المنفعة، شرط أن يكمل المؤمن عليه الذكر سن الستين، والأنثى سن الـ55، وأن تكون اشتراكاته في هذا التأمين (180) اشتراكاً على الأقل منها (84) اشتراكاً فعليا، اضافة الى الغاء قانون تقاعد المهن الخطرة مع احالة مهمة تحديد الخطرة إلى نظام يصدره مجلس الوزراء. ويمنح القانون المؤمن عليه حق التقاعد مبكرا، شريطة أن يكون قد أكمل 50 عاما على الأقل، وأن تكون اشتراكاته على الأقل 252 اشتراكا شهريا بالنسبة للذكور، و228 اشتراكا فعليا بالنسبة للأنثى. (1)

ثالثا: قانون الكسب غير المشروع:

كما واعاد مجلس الأعيان إلى مجلس النواب مشروع قانون الكسب غير المشروع لسنة 2012، وذلك بعد أن أجرى تعديلات طفيفة عليه، رافضاً إضافة النواب من "أين لك هذا" على اسم

(1) http://www.lawjo.net/vb/showthread.

المشروع. وأيد أعضاء مجلس الأعيان الاقتراح بتعديل الفقرة (ف) من المادة الثالثة من مشروع القانون والتي أصبحت تنص على "نقباء النقابات المهنية والعمالية ورؤساء وأعضاء مجالس الاتحادات الرياضية والعمالية والخيرية التعاونية ورؤساء الأحزاب وأمنائها العامين"،وكانت هذه الفقرة تنص على ما يلي "نقباء النقابات المهنية والعمالية ورؤساء الأحزاب."[1]

كما أيد الأعيان اقتراح والمتضمن بشطب الفقرة (ق) من المادة الثالثة من مشروع القانون. وخالف مجلس الأعيان قرار لجنته القانونية حول المادة (15) من المشروع وإقرارها كما وردت في مشروع القانون ووافق عليها مجلس النواب، والتي تنص على "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تزيد على ألف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من تخلف دون عذر مشروع عن تقديم الإقرار وفقاً لأحكام المادة (7) من هذا القانون ويعاقب بالحبس في حال التكرار".

وكان اقتراح "قانونية الأعيان" ينص على "يعاقب بغرامة لا تقل عن ألف دينار كل من تخلف دون عذر مشروع عن تقديم الإقرار وفقاً لأحكام المادة (7) من هذا القانون".

كما وافق الأعيان على شطب المادة (21) المضافة من قبل مجلس النواب، وشطب عبارة "إخبارات وشكاوى" من نص الفقرة (ب) من المادة (5)، التي أجازت بحسب النص الوارد من الحكومة بتلقيها للتبليغ عن شبهات الفساد.

وخالف الأعيان ما ورد في مشروع الحكومة بخصوص تسمية "دائرة منع الكسب غير المشروع"، والاستعاضة عنها بعبارة "دائرة إشهار الذمة المالية." ورفض المجلس إقرار مشروع القانون بأثر رجعي، كون ذلك يتناقض مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويخالف حقوق

---

(1) http://www.lawjo.net/vb/showthread.

المواطن المنصوص عليها في متن الدستور والقوانين ذات العلاقة، إضافة إلى احترام مبدأ استقرار المراكز القانونية.[1]

الفرع الثاني

مجلس الأعيان والإصلاح السياسي في خطاب العرش السامي

أن الأردن مستمر في سعيه لتطوير نموذج إصلاحي على مستوى الإقليم نابع من الداخل، ويرتكز على خارطة طريق واضحة، عبر إنجاز محطات إصلاحية محددة، أبرز ما أنجز منها: تعديل وتطوير التشريعات السياسية، وإرساء قواعد ديمقراطية للعمل السياسي على مستوى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والأحزاب، وترسيخ ممارسات المواطنة الفاعلة.

وفي خطاب العرش السامي، الذي افتتح به الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر: "لقد عززت العملية الإصلاحية، المستندة إلى تعديلات دستورية جوهرية منظومة الحريات، ورسخت الفصل والتوازن بين السلطات، كما أوجدت مؤسسات ديمقراطية أساسية لاستكمال التحول الديمقراطي والانتخابات النيابية الأخيرة، وإطلاق خطوات أساسية نحو الحكومات البرلمانية على أساس المشاورات النيابية، والتي نسعى للوصول بها إلى حالة متقدمة عبر الدورات البرلمانية القادمة، بحيث تشكل الأغلبية النيابية المستندة إلى أحزاب برامجية الحكومات، ويوازيها أقلية نيابية مستندة إلى أحزاب برامجية أيضا، وتعمل بمفهوم حكومة الظل في مجلس النواب. ويوازي هذا التقدم في أسس العمل الحزبي والنيابي والحكومي تطور تدريجي في دور الملكية ومسؤولياتها الدستورية، وعلى رأسها ضمان التعددية والديمقراطية، وحماية التوازن بين السلطات والدفاع عن أمننا الوطني.

---

(1) http://www.lawjo.net/vb/showthread.

وأوضح الملك عبدالله في الخطاب: "إن إجراء الانتخابات النيابية والبلدية في عام واحد، رغم التحديات الإقليمية، يؤكد ثقة الدولة بمؤسساتها، مع ضرورة استخلاص الدروس للتطوير مع كل دورة انتخابية قادمة. وهذا يتطلب على المستوى الوطني تحديدا تطوير قانون الأحزاب وقانون الانتخاب، تمهيدا لإجراء الانتخابات التشريعية القادمة لمجلس النواب الثامن عشر على أساسها وفي موعدها. كما يتطلب على مستوى الحكم المحلي، تطوير قانون البلديات واستكمال مشروع اللامركزية، وإقرار التشريعات اللازمة قبل الانتخابات البلدية القادمة"، مؤكدا جلالته أنه: "من الضروري أيضا مؤسسة العمل الحزبي وتطوير أداء وآليات العمل النيابي، وبخاصة عمل الكتل النيابية، تعميقا لنهج الحكومات البرلمانية.

وقال مخاطبا الأعيان والنواب" إن مجلسكم هو حاضنة الديمقراطية والحوار الوطني، ويجب أن يكون مثالا في ممارسة الثقافة الديمقراطية والحوار واحترام الرأي الآخر. ويأتي إنجاز النظام الداخلي لمجلس النواب، ومدونة السلوك النيابي مساهمة في تحقيق ذلك، وهذا ما أكدنا عليه في خطاب العرش الأخير. ومن الضروري الالتزام بهما ممارسة فعلية، حتى يكونا رادعا لأي ممارسات فردية تتعارض مع أساسيات العمل الديمقراطي ومسؤولية تمثيل الشعب، وهذا يحافظ على مكانة وهيبة مجلس النواب، ويرسخ الثقة في مؤسسات الدولة، وكل ذلك سيضمن استقرار العمل النيابي والحكومي بحيث يُكمِل المجلس النيابي مدته طالما تمتع بثقة الشعب، وتستمر الحكومة في مسؤولياتها طالما تمتعت بثقة مجلس النواب.

وبين: "إن الاستمرار في تطوير أداء الجهاز الحكومي، ليكون على أعلى درجات الاحتراف والكفاءة، من أهم متطلبات نجاح الحكومات البرلمانية، فعلى الحكومة الإسراع في تطوير الموارد البشرية للقطاع العام وإعداد القيادات المتميزة، وتكريس ثقافة التميز واستكمال هيكلة مؤسسات القطاع العام، وشبكة خدمات الحكومة الإلكترونية، والارتقاء بنوعية الخدمات العامة الأساسية

كالتعليم والصحة والنقل العام، بحيث يلمس المواطن نتائج الثورة البيضاء التي وجهنا لإطلاقها للنهوض بالقطاع العام والجهاز الحكومي.

وهناك تشريعات لابد من تعديلها وتطويرها لتنسجم مع الدستور، وضمن الفترة الزمنية التي حددتها التعديلات الدستورية، لتفادي أي تضارب تشريعي، وهذا يستدعي أقصى درجات التعاون والعمل بروح المسؤولية الوطنية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن أبرزها: قانون محكمة أمن الدولة، وقانون استقلال القضاء، إضافة إلى تشريعات ضرورية للمرحلة الحالية من التطوير السياسي والاقتصادي والاجتماعي. ونؤكد هنا أهمية التعاون لإنجاز هذه القوانين المحورية التي سيتم بحثها في هذه الدورة.

وحول الحريات العامة وحق الإنسان في التعبير، أشار إلى "أننا نؤمن بتعزيزها قولا وعملا، على أن يرافق ذلك الشعور بالمسؤولية والموضوعية واحترام الرأي الآخر. وهنا نؤكد على مسؤولية وسائل الإعلام الرسمية والخاصة، وأهمية التزامها بالمهنية والحيادية، بعيدا عن ترويج الإشاعات والتشهير، والعمل من أجل أولويات المواطن وقضاياه، وبما يثري التعددية الفكرية.

وبين في الخطاب: إن الإصلاح السياسي متلازم مع الإصلاح الاقتصادي، وهما عماد الديمقراطية والازدهار، ومن الضروري التأكيد على مبادئ النهج الاقتصادي الاجتماعي للدولة الأردنية، التي أوضحت بعضها في خطاب العرش السابق، والتأكيد على جهود الإصلاح الاقتصادي الضرورية لترجمتها، والتي تستوجب التعاون الكامل بين الحكومة ومجلس النواب، والارتقاء إلى مستوى المسؤولية، خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية العالمية والإقليمية والتي تؤثر على أوضاعنا الاقتصادية، لتجاوز التحديات المالية التي نواجهها.

وشدد الملك على "أن مجلس النواب والــمجالس البلدية مساءلون أمام الناخبين والمواطنين عن أدائهم، فالمساءلة والأمانة متلازمتان وعليهم القيام بمسؤولياتهم على أساس تحقيق المــصلحة العامة، بشفافية وبعيدا عن الواسطة والمحسوبية"، مبينا "أن السياسات والقــرارات التــي تتخــذها السلطة التنفيذية بالتعاون مع السلطة التشريعية، ستحدد قدرة الدولة على تلبية الاحتياجات المتنامية، وأن التأخير في ترتيب الأولويات والتردد في اتخاذ القرارات اللازمة، سيعطل مــصالح المــواطن والمستثمر، ويحدّ من قدرة الدولة على توفير الخدمات الأساسية. ولذلك، على الجميع أن يوازن بين تحقيق العدالة والمصلحة العامة من جهة، وضمان مصلحة أجيال المستقبل من جهة أخرى، وذلــك باتخاذ القرارات على أسس علمية ومدروسة، بعيدا عن الشعبية الزائفة أو السعي لتحقيق مكاســب شخصية، وبما يحقق الاعتماد على الذات في موازنات الدولة والاستدامة المالية والبيئية، ومواجهة الأعباء المستقبلية في ظل النمو السكاني.

وفيما يتعلق بالشأن السوري، أوضح جلالته "أن الأردن التزم، منذ بداية الأزمة في سوريا الشقيقة بموقفــه القومي والإنساني، وتأييد الحل السياسي الشامل الذي يطلق عملية انتقاليــة تمثــل جميع السوريين، ويكفل وحدة سوريا شعبا وأرضا، ويحمي أمن المنطقة"، منوها إلــى أن الأردن يحتضن "اليوم حوالي 600 ألف لاجئ سوري، ما يشكل استنزافا لمواردنا المحدودة أصلا وضغطا هائلا على بنيتنا التحتية، وإذا لم يسارع المجتمع الدولي لمساعدتنا في تحمل أعباء الأزمة السورية، فإنني أكرر وأؤكد بأن الأردن قادر على اتخاذ الإجراءات التي تحمي مصالح شعبنا وبلدنا.

حيث كان خطاب جلالته شاملا تحدث فيه بكل دقة وشفافية عــن توجيهاتــه وتــصوراته المستقبلية للعديد من القضايا الداخلية والخارجية كان من أبرزها: وضع الجميع أمام مسؤولياتهم في الدولة الأردنية وكذالك ما هو المطلوب من السلطات الثلاثة ورؤيته للإصلاح الشامل الدائم كنهجا

وطنيا من خلال المؤتمر الوطني والذي سوف يقرر كيفية العمل مع مخرجات اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.

كما وأكد جلالته على ما يلي:

- أن الديمقراطية نهجا وطنيا ثابتا للإصلاح والتقدم، ويجب تعميق المشاركة الشعبية في صنع القرار ، وتطوير التشريعات السياسية، والتوازن بين السلطات، وكيفية السير نحو حكومة برلمانية تشكلها أغلبية نيابية المستندة إلى أحزاب برامجيه، وضرورة تطبيق القانون على الجميع، وان الحريات العامة وحقوق الإنسان مرتبطة بشعور بالمسؤولية والموضوعية واحترام الرأي الأخر، وأن كل من القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني شركاء في وضع سياسات اقتصادية وتنفيذها، والعمل نحو اللامركزية، وأكد على جميع أركان الدولة التزم بالدعم قواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية لدفاع عن الوطن ومنجزاته .
- أما حول الشأن السوري لقد أكد جلالته أن الأردن قد التزم بواجبه القومي والإنساني باتجاه الأشقاء السوريين كما وعمل الأردن على ضرورة الحل السياسي الشامل للقضية السورية مع ضمان وحدة سوريا أرضا وشعبا كما وطالب جلالته المجتمع الدولي على ضرورة الوقوف في جانب الأردن تحمل مسؤولياته اتجاه اللاجئين السوريين في الأردن والذي قد وصل عددهم 600 ألف لاجئ سوري قد استنفذه موارد الأردن المحدودة أصلا وإلا فأنني قادر على اتخاذ إجراءات اللازمة لحماية بلدي وشعبي.
- كما وأكد جلالته على أن القضية الفلسطينية على سلم أولويات القيادة الهاشمية وهي مصلحة أردنية وطنية ولا بد من الحل على أساس قيام الدولتين.

أولا: رد مجلس الأعيان على خطاب العرش السامي:

أن مسيرة البناء والتنمية التي عززتموها بنهج الديمقراطية وحصنتموها بسياج الوسطية والاعتدال والتسامح والتي هي من قواعد رسالة الإسلام السماوية التي نزلت على جدكم الأعظم ستبقى بعون الله وبعزيمتكم الراسخة متواصلة مستمرة.

أن التحديات الأمنية التي تفرضها علينا الظروف الصعبة في منطقتنا تتطلب إستراتيجية امنية شاملة تتعاطى مع المستجدات والتحديات وتضمن حماية بيئة الاستثمار التي أنجزتموها جلالتكم بتوجيهاتكم وسعيكم وفي هذا تأكيد على أن الأمن والاستقرار هما الركيزتان الأساس للتنمية والازدهار. ويرى مجلس الأعيان ضرورة انجاز قانون لمقاومة الإرهاب ومكافحته بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدي لثقافة التكفير في مناخ من الحرية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

أن تشكيل لجنة ملكية للأقاليم وأخرى للأجندة الوطنية فتقسيم المملكة إلى عدد من الأقاليم هي فكرة رائدة تنطوي على رؤية عميقة لأهمية توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرارات التنموية وتحديد الاحتياجات والأولويات في أطار تنموي متوازن يعتمد الشفافية واللامركزية في اتخاذ القرارات. كما ان الأجندة الوطنية التي تفضلتم جلالتكم بأنها تشكل مرجعية وإطارا عاما للبرامج والأهداف التنموية ستكون موضع عناية مجلس الأعيان واهتمامه. وسيعمل المجلس مع الحكومة الرشيدة للاستفادة منها في مواصلة مسيرة الإصلاح والتحديث ولن يدخر مجلس الأعيان جهدا في دعم تنفيذ الرؤية الملكية السامية التي تهدف دوما الى خير الوطن وابنائه.

ويرى مجلس الاعيان ان هذا امر يستحق عناية قصوى من الجهات المعنية حتى يتبلور في وقت قريب بعون الله، اطار مؤسسي واضح المعالم يكون فيه للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع

المدني دور مهم يسهم في تخفيف معاناة المواطنين ويحد من الفقر والبطالة ويضمن وصول العون الى اوسع شريحة ممن هم في حاجة اليه.

ان مجلس الاعيان يرى غايات الاصلاح والتحديث وتعزيـز قـدراتنا الذاتيـة وتجـاوز الصعوبات الاقتصادية تتطلب منا جميعا حكومة ومجلسا عملا موصولا وجهـدا دؤوبـا وتعاونـا مخلصا يرقى الى مستوى ثقة جلالتكم الغالية وطموحاتكم الخيرة ورؤاكم النبيلة. فقد تحقق لنا الكثير بالرغم من ظروفنا الاستثنائية وشح مواردنا وما كان له ان يتحقق إلا بريادتكم وقيادتكم وعزيمتكم. اننا بعون الله يا صاحب الجلالة اقوياء بكم نستلهم الاصرار والعزم منكم نسير خلفكم فـي الوفـاء لامتنا العربية والدفاع عن قضاياها العادلة في طليعتها القضية الفلسطينية. ويفخر مجلس الاعيـان بمواقف جلالتكم المشرفة تجاه اشقائنا الفلسطينيين ودعمهم لإقامة دولتهم المـستقلة علـى التـراب الوطني الفلسطيني. ونعتز بالجهود المباركة التي تبذلونها جلالتكم من اجل الشعب العراقي الشقيق كي تزول عنه الغمة ويجتاز المحنة ويستعيد مكانته الطبيعية كريما حرا قويا. كمـا ونفخـر بمـا تبذلونه جلالتكم من جهد صادق لتعزيز علاقات بلدنا الغالي مع كل الدول الشقيقة والصديقة وبمـا تقومون به من جهد خير دؤوب لاستثمار هذه العلاقات المتميزة من اجـل خيـر الاردن العزيـز وشعبكم الوفي.

ثانيا: مجلس الأعيان والإصلاح

ان المجتمع الاردني بغالبيته قد تناول التغيرات الأخيرة لمجلس الأعيان بكثير من التحليـل وان تشكيلة الاعيان ابتداء من رئاسته وانتهاء بأعضائه واقل ما يمكن قوله ان تـشكيلة المجلـس أرسلت بابلغ رسالة هناك طريق جاد للإصلاح رغم الاعتراض على بعض اعضاءة مـن ناحيـة المضمون والجوهر وان تيار المحافظين الذي طغى على اعضاء المجلس يعبر عن توافق وطني.

وان تشكيلة المجلس تعبر عن الاردن كجغرافيا على الاقل بشكل صحيح ولم تمثل ثقل سياسي او حزبي صحيح ولم تدخل اي اسم يمكن ان يعتبر من خارج حلقة الاسماء التقليدية كتعبير عن توجه سياسي او اصلاحي واكتفت التشكيلة بأسماء لها كل الاحترام كأشخاص ولكنهم لا يمكن ان يمثلوا مرحلة حساسة في تاريخ الاردن والمنطقة تعصف بها الرياح من كل جانب .

ثالثا: مجلس الأعيان وميثاق النزاهة والشفافية:

اكد مجلس الأعيان الأردني على ان مسؤولية تنفيذ هذا الجهد الوطني وترجمته على أرض الواقع هي مسؤولية مشتركة بين جميع السلطات، ومؤسسات القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمواطنين لترسيخه نهجا ثابتا وأسلوبا وممارسة في حياتنا العامة."

والنزاهة مفهوم أخلاقي قيمي، وبالتالي لا بد من تطوير المنظومة الأخلاقية القيمة لدى المجتمع حتى يتحقق، فامتلاك المجتمع قيماً أخلاقية مرتفعة لا بد وأن ينعكس على مستوى النزاهة في الدولة. ما يساعدنا ميثاق منظومة النزاهة وخطته التطبيقية على إدراكه أن الإصلاح مشروع ملكي، وليس محاولة لشراء الوقت، كما يحاول عديدون الادعاء، أو أنه مجرد كلام إنشائي حين يواجه الأردن الجهات الغربية، فجلالة الملك استطاع عبر هذ الميثاق أن يعيد المشروع الإصلاحي الذي تبناه إلى الحياة والسير به قدماً. كما ان مفهوم الإصلاح الذي ننشده جميعاً عبر محاربة الفساد وتدمير منظومته، على أن يتم تطبيق القانون على الجميع دون محاباة أو مراعاة لأي اعتبارات أخرى، وأن لا أحد فوق القانون ولا أحد فوق المساءلة.

وبعد هذه الخطوة العملاقة بوضع أدبيات لمنظومة النزاهة ممثلة بالميثاق وخطة تنفيذية لذلك ينتظر الأردنيون إشارات إيجابية على وجود إرادة حقيقية لمحاربة الفساد، ومشاهدة الإرادة تتلازم مع قدرة فاعلة للتعامل مع هذا الملف الحساس، فمعركة الفساد استحقاق وطني بامتياز، نأمل أن تقدر الحكومة على تحقيق إنجازات ملموسة فيه.

ولكن في الحرب على الفساد يجب مراعاة أمر حساس وهو ألا تقود هذه الحرب إلى فقدان المواطنين ثقتهم بالدولة، عبر إعطاء انطباع عام أن الفساد تغلغل إلى مختلف مفاصل الدولة، وهو ما قد يفقد المواطن ثقته بالدولة أو بقدرتها على التعافي، مما يعطي أثراً سلبياً يمنع الحكومة الحالية والحكومات اللاحقة من دخول معركة ضد الفساد.

وعلى الدولة أيضاً في ظل منظومة النزاهة الوطنية مهمة إعادة الاعتبار للطبقة الوسطى، فحين يصبح غالبية المواطنين ينتمون إلى هذه الطبقة فإن الدولة ستكسب جمهوراً عريضاً يرفض الفساد، ويتمتع بقيم أخلاقية وقيمية إيجابية، وهو ما يعني أنه البدء بوضع خطط اقتصادية واجتماعية لزيادة مساحة هذه الطبقة وزيادة تفاعلها وتأثيرها داخل المجتمع صار أمراً ضرورياً لنجاح منظومة النزاهة الوطنية.

يشير تقرير منظمة الشفافية الدولية الصادر العام 2009 في ديباجته أن العنف والفساد السياسي والفقر تتلازم دائماً، فالفساد يوسع الفجوة الاقتصادية بين الأغنياء والفقراء، ويزيد حالة التوتر الاجتماعي داخل الدولة، مما يؤدي إلى تزايد ظاهرة العنف، لذا لا بد أن يلمس المواطن الأردني بداية تطبيق منظومة النزاهة عبر اختيار أشخاص مشهود لهم بالنزاهة ونظافة اليد في المناصب المختلفة سواء العليا أو حتى المتوسطة.

الحرب على الفساد حرب لا تقبل احتمال الخسارة، لأن الخسارة تعني انهزام الدولة لمصلحة منظومة الفساد التي ستتحكم في البنى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ما يعني أن الدولة إذا انهزمت في هذه المعركة نكون قد قطعنا تذكرة باتجاه واحد إلى الهاوية.

الخاتمة

الاستنتاجات والتوصيات

أن القيام دراسة تحليلية لمجلس الأعيان الأردني وان كانت تبدو سهلة لأول وهلة إلا أنها حقيقة في غاية الصعوبة وذلك لأن هذا المجلس يعكس من بعد النظام السياسي الأردنـــي العميــق والدولة الأردنية العميقة، وان الإلمام بهذا المجلس والقائمين عليه، تتطلب معرفة دقيقة عن تـــاريخ الحياة السياسية الأردنية منذ نشأة الدولة إلى يومنا هذا فمجلس الأعيان الأردني يلعب دورا الميـــاه الهادئة في بحيرة عميقة تخفي ورائها الكثير من الأمواج الداخلية، وقيام المشرع الدستوري الأردني باختيار نظام المجلسين لم يأتي عبثا أو لهوا، وهو الآن هو حقيقة واقعية في الأردن وقد يوجه النقد لهذا المجلس وخصوصا لاداءه إلا انه لا يمكن نكران أهميته في القوت الحالي لحفظ التوازن وتقليل التصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وان أداء مجلس الأعيان يعتمد بالضرورة على تطور مفهوم الإصـــلاح الـــسياسي فـــي المملكة الأردنية الهاشمية وعليه يستنتج الباحث ما يلي.

أولاً: الاستنتاجات:

هدفت هذه الدراسة إلى التعريف دور المجلس التشريعي الثاني فـــي العمليـــة التـــشريعية الأردنية، وبيان الإصلاح السياسي الذي يعتبر الهدف العام للدولة الأردنية، وإبراز وظائف مجلس الأعيان وتشكيله التي من خلالها يستطيع القيام بعملية الإصلاح الـــسياسي، والتعريـــف بـــالطرق المتاحة للنظام السياسي للقيام بعملية الإصلاح السياسي، بيان المعوقات التي تحـــول بـــين مجلـــس الأعيان الأردني وبين القيام بالإصلاحات السياسية.

ويبرز دور السلطة التشريعية في عمليات الإصلاح السياسي من خلال عدة أمور منها: عن طريق سن التشريعات الملزمة للجميع، وإتاحة الحرية للجسم السياسي في الدولة لمشاركة كاملة في

بناء الوطن، ومأسسه هذه المشاركة، أضف أن السلطة التشريعية تقوم بعمليـة تـصحيح المـسار الرسمي للحكومات وذلك بموجب ما خول الدستور لهذه السلطة من صلاحيات فـي واحـدة منهـا الرقابة على الحكومة ورصد الإخلالات التي تصدر عنها، وسحب الثقة من الحكومة عندما تتجاوز الخطوط التي رسمت لها من خلال بيانها الوزاري الذي على أساسه نالت الثقة.

وأما الإصلاح السياسي فهو عملية تعديل وتطوير جـذري فـي شـكل الحكـم والعلاقـات الاجتماعية داخل الدولة في إطار النظام القائم وبالوسائل المتاحة واستنادا لمفهوم التدرج ويعـرف كذلك بأن تطوير كفاءة وفعالية النظام السياسي في بيئة المحيط داخلياً وإقليميا ودولياً.

وقد ارتبطت مسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف أنحاء العـالم بدور مجلس الأعيان الأردني، حيث كان نقطة الانطلاق لأفكار الحريـة والمـساواة والمـشاركة الشعبية في الحكم. كما أن مجلس الأمة الأردني كان منبع الحركة الوطنية والمطالبة بالاستقلال في المناطق المستعمرة خلال الفترة الاستعمارية. .

ومجلس الأعيان الأردني هو الجهة والسلطة الأقدر على خلـق المنـاخ الملائـم للتنميـة السياسية وتفعيلها وتأطير العمل السياسي في قوى تحتكم للمؤسسية والمهنية والمنهجية في عملهـا وأن تقدم على إحداث فعل سياسي وطني قوي جنبا إلى جنب مع مجلس النواب الاردني، فالتنميـة السياسية تتطلب وضع التشريعات الناظمة للحراك السياسي والتي تعمل على فـتح إطـار النخبـة السياسية أمام الكفاءات عبر بوابات تكافؤ الفرص وقاعدة المساواة وضمان تجديد هذه النخبة بحيث يتسم بناؤها بالمرونة، وأن تتطور معايير الاعتماد لعضويتها بحيث ترتكز على معيـار الإنجـاز والكفاءة.

واستناداً لذلك خلص البحث إلى الاستنتاجات التالية:

1. ان عملية الإصلاح السياسي مقارنة مع الأنظمة الديمقراطية نتيجة ما تحكمه الانفعالات المزاجية للسلطة، فهي تريد تنمية وإصلاح سياسياً يتماشى مع مصلحتها وما يتوافق معه رغبات الأنظمة الغربية كالولايات المتحدة الأمريكية ودول الإتحاد الأوروبي.
2. يشكل حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، ضمانة هامة لاستقلال النائب في – مواجهة الحكومة، كما أنه ليس من اليسير على الموظف العام القيام بأعباء الوظيفة العامة والمهام التشريعية .
3. الأردن وضع نفسه على مسار التنمية السياسية والإصلاح السياسي رغم ما تشهد العملية الاصلاحية نوعاً من التباطؤ حيث ما زالت الدولة الأردنية تتدخل في العمل أو تبديل أو تأجيل أو إلغاء أو حل أحكام وقوانين نص عليها الدستور الأردني وهي بحاجة إلى تغير فعلي حتى يكون هناك برلمان ديمقراطي ومع كل الأصوات التي تطالب بتعديل قانون الانتخاب، إلا أن الدولة ما زلت مصرة على عدم تحقيق هذه الرغبة الجماهيرية والنخب السياسية خوفاً من حدوث مفاجآت على ايدولوجيات متطرفة تسيطر على السلطة.
4. يقوم مجلس الاعيان بتهيئة الأرض القانونية والشرعية لمجموعة من الإصلاحيات السياسية التي يمكن إدخالها على النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال الدور الرئيسي للمؤسسة البرلمانية وهو الدور التشريعي.
5. يلعب دور بتوسيع المشاركة الشعبية في السياق السياسي العام من خلال تمثيلها لمختلف الشرائح الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية في المجتمع، وذلك يعتبر أحد المتطلبات لتحقيق الوئام والتوافق بين مختلف فئات المواطنين ضمن مفهوم الدولة القومية الواحدة.

6. يمكن لمجلس الاعيان كذلك أن تهيئ الواقع السياسي للتنمية السياسية من خلال العمل على تنظيم المعارضة السياسية وتطوير دورها في حركة النظام السياسي ويكون ذلك أولاً من خلال السماح للمعارضة السياسية .

7. يمكن لمجلس الاعيان أن تلعب دوراً مهماً في عملية تهيئة الواقع الاقتصادي وتطويره والذي يعتبر أهم المتطلبات الرئيسية للتنمية السياسية من خلال الاقتراحات التي يقدمها الاعيان للحكومة لتنفيذ المشاريع الاجتماعية والاقتصادية.

8. أخذ دستور عام 1952 بنظام ازدواج مجلس الأمة، فلقد نصت المادة (62) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب".

9. تعد الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلس بحيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة، لذلك نص الدستور الأردني على أن يتولى مجلس الأمة والملك السلطة التشريعية، وهو ما قررته المادة (25) من الدستور بقولها: "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

10. يشير البعض إلى أن دور مجلس الاعيان هو دور مكمل لأدوار الكثير من الأطراف سواء الحكومة أو مؤسسات المجتمع المدني أو غيرها. ولكن يؤدي مجلس الاعيان دوره التشريعي بما يخدم التنمية السياسية فإن التشريع يجب أن ينمو في جو من المناقشات الواسعة داخل المجلس وعلى صعيد الرأي العام والمؤسسات الرسمية دون أن تمر القوانين بسرعة من غير مناقشة جادة ووافية، وأن يكون إقرار القوانين استجابة لطموحات شرائح الشعب وليس إرادة الأجهزة المختلفة وبما يتعارض وهذه الطموحات، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تكريس فصل السلطات واستقلاليتها وتكاملها في عملية التشريع.

11. العمل على تطوير وتقوية وضع مجلس الاعيان دستورياً فيما يتعلق بفترة الانعقاد والحل، والحصانة والرقابة على مؤسسات الدولة بلا استثناء.

ثانيا: التوصيات:

1. إعادة النظر في دور وتركيبة مجلس الأعيان، والعمل على تطوير طريقة اختيار أعضائه وفق مواصفات الخبرة والإضافة النوعية للعمل النيابي الرقابي، وكذلك تطوير التشريعات الخاصة فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بينه وبين مجلس النواب، وذلك لصالح مجلس النواب المنتخب.
2. أن الاصلاح السياسي الاردني يرتكز على فكرة بناء نظام سياسي مدني يحفظ حقوق الناس وحرياتهم في التفكير والتعبير والتنظيم مدعوماً بإعلام حر مستقل ويمثل المجتمع فيه بطريقة ديمقراطية عادلة.
3. بناء مجتمع يحترم القانون ويؤمن الشفافية ويحارب الفساد، ويؤمن بالآليات القانونية للتغيير والتمثيل وتحقيق الذات، ويخضع لنظام قضائي مستقل وصاحب سلطة ونافذة.
4. تقرير بعض الاستثناءات على مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان والوظيفة العامة، بغية رفد المجلس بخبرات وكفاءات إدارية.
5. تمكين الموظف العام من التنافس على عضوية مجلس الاعيان حسب نص الدستور.
6. على مجلس الاعيان تفعيل دوره الرقابي على السلطة التنفيذية (حق السؤال والاستجواب) والذي يبدو انه مغيبا بدون أي داع.
7. التأكيد على زيادة مدة انعقاد الدور العادية الى اكثر من اربعة اشهر.
8. تفعيل مبدأ التعاون ما بين مجلسي النواب والأعيان. وتفعيل مبدأ الرقابة المالية على مجلس الاعيان.
9. يوصي الباحث على اشراك مجلس الاعيان بالحياة السياسية اكثر وذلك عن طريق المحاضرات والندوات وكذلك عن طريق زياراتهم للمحافظات والنمدن الاردنية والاختلاط بالشعب الأردني.

قائمة المراجع:

اولا: الكتب القانونية:

1. ابو يونس، محمد باهي، (2002)، **الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية**، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية.
2. بدوي، ثروت، **النظم السياسية**، دار النهضة العربيه، القاهرة، 1975.
3. بشارة وسعيد وآخرون، بشارة، (1997). **إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي**، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، فلسطين.
4. بطيخ، رمضان، (1994)، **الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر**، ارالنهضة العربية، القاهرة.
5. تيسير الزعبي، (1994)، **شرح قانون الانتخاب لمجلس النواب**، المكتبة الوطنية، الطبعة الاولى.
6. ثروت بدوي، (1975)، **النظم السياسية**، دار النهضة العربيه، القاهرة.
7. الجوجو، عبد الله حسين (1996). **الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة**، الجامعة المفتوحة، طرابلس.
8. حسام الدين، أحمد، (1995)، **الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة النظر الجنائية**، دار النهضة العربية، القاهرة.
9. الحمد، جواد، (1996)، **عملية السلام في الشرق الأوسط: وتطبيقاتها على المسارين الفلسطنيي والأردني**، عمان الأردن، مركز دراسات الشرق الأوسط.
10. حمدي، عبد العظيم، (2007). **أعمال ندوة الإصلاح السياسي في الوطن العربي**، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، مصر.

11. الحياري، عادل، **(1972)، القانون الدستوري والنظم السياسية**، دراسة مقارنـــة، **مطبوعـــات الجامعة الأردنية**، عمان.

12. خطار، علي، (1990)، **نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشـــمية**، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1990م.

13. خطار، علي، (1999)، **دراسات في الوظيفة العامة**، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان.

14. الخطيب، نعمان احمد، (2004). **النظم السياسية والقانون الدســـتوري**، دار الثقافـــة للنـــشر والتوزيع.

15. الخطيب، نعمان، (1999)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة عمان الأردن.

16. خليل، علي عبد الفتاح، (2002)، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

17. خليل، محسن، (1967)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ج1، دار النهضة العربية.

18. خليل، محسن، (1977)، **رئيس الدولة في النظام الفيدرالي**، القاهرة، الهيئة المصرية العامـــة للكتاب.

19. الدبس، عصام، (2010)، **اسس التنظيم السياسي**، دار الثقافة، عمان.

20. درويش، إبراهيم، (2004)، **القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية**، دار النهضة العربية.

21. الربيع، أحمد ذيبان (1995). **السلوك الديمقراطي في ظل التجربة الأردنية**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.

22. الرفاعي، محمد هلال، (2010)، **تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في التنظيم السياسية المعاصرة**، دار الثقافة، عمان.

23. الزعبي، تيسير، (1994). **شرح قانون الانتخاب لمجلس النواب**، المكتبة الوطنية، الطبعة الاولى.

24. السمالوطي، نبيل (1987). **بناء القوة والتنمية السياسية دراسة في علم الاجتماع السياسي**، ط (1). الهيئة المصرية العامة للكتاب، الإسكندرية.

25. السيد صبري ومحمود عيد، (1944)، **الحصانة البرلمانية**، القاهرة ، مجلة مصر المعاصرة.

26. الشاعر، جمال، (1986)، **مفهوم التعددية في الأردن**, الافق العربي, ندوة 25– 27 تشرين الأول.

27. الشاوي، منذر، (1981). **القانون الدستوري (نظرية الدولة)** مركز البحوث القانونية، بغداد.

28. الشرعة، محمد كنوش (1999). **التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وآفاق المستقبل**، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان.

29. الشريف، عزيزة، **(1997)**، **مساءلة الموظف العام في الكويت**، جامعة الكويت.

30. شطناوي، فيصل، (2002)، **مبادئ القانون الدستوري، والنظام الدستوري الأردني**، دار الحامد.

31. شطناوي، فيصل، (2007)، **التنظيم السياسي والقانون الدستوري**، المكتبة الوطنية.

32. شكر، زهير، (1994)، **الوسيط في القانون الدستوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط3.

33. شيحا، إبراهيم، (د.ت)، **الأنظمة السياسية الدول والحكومات**، الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت.

34. الصاوي، علي (2003). **مستقبل البرلمان في العالم العربي**، المؤلف، القاهرة.

35. الصباغ، رنا (2010). **الأجندة المعلقة، أين يجب أن تكون ومن يقف وراء الخلل**، جريدة العرب اليوم.

36. الطراونة، رأفت (2004). **جلالة الملك عبد الله، ومسيرة التنمية السياسية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

37. الطماوي، سليمان، (1974)، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي**، دار الفكر العربي، مصر، ط3.

38. الطماوي، سليمان، (1984)، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

39. الطماوي، سليمان، (1988)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية.

40. الطوالبة، عبدالله، (2010)، **الحياة النيابية الأردنية ومراحل تطورها**، منشورات دائرة المطبوعات و النشر، عمان.

41. الظاهر، حسن محمد (1996). **الديمقراطية والمشاركة السياسية والالتزام السياسي**، معهد البحوث والدراسات"، جامعة الدول العربية، القاهرة.

42. عارف، نصر (1994). **نظريات التنمية السياسية المعاصرة**، (ط2). الدار العالمية للكتاب الإسلامي، الرياض.

43. عبد العزيز محمد سالمان، (1995)، **رقابة دستورية القوانين**، دار الفكر العربي، القاهرة.

44. عبد الوهاب، محمد رفعت، (1993)، **النظم السياسية**، دار المطبوعات الجامعية، السكندرية، ط1.

45. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2004)، **الأنظمة السياسية**، منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت.

46. عثمان، حسين، (1989)، النظم السياسية والقانون الدستوري المصري الدار الجامعية، بيروت..

47. العدوان، مصطفى عبد الكريم (2001). **حقوق الإنسان دراسة في النظام السياسي الأردني في ضوء الأنظمة السياسية المختلفة**، (ط1). عمان، دار وائل للطباعة والنشر.

48. عصفور، سعد، (1980)، **المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية**، منشأة المعارف الإسكندرية.

49. العطار، فؤاد، (1985)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

50. عماد يوسف، (1994)، **الانعكاسات السياسية لاتفاقات الحكم الذاتي الفلسطيني (عمان (الأردن)**، مركز دراسات الشرق الأوسط.

51. عمر حلمي فهمي، (1980)، **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط1.

52. الغالي، كمال، (1965)، **مبدئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، جامعة دمشق.

53. الغزوي، محمد، (1995)، **الوجيز في التنظيم الدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية.**

54. فتح الباب، ربيع، (1992)، **الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديمقراطية الحديثة**، دار النهضة العربية القاهرة.

55. الكسواني، سالم، (1983)، **مبادئ القانون الدستوري الأردني**، مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان: مطبوعات الجامعة الأردنية.

56. ليلة، محمد كامل، (1971)، **النظم السياسية للدولة والحكومة**، القاهرة، دار الفكر.

57. متولي، عبدالحميد، (1993)، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، منشأة المعارف، الاسكندرية.

58. محافظة، علي (2001). **الديمقراطية المقيدة حالة الأردن (1989-1999)**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

59. محمد رفعت عبد الوهاب، **الأنظمة السياسية**، منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2004.

60. المشاقبة، اميل، (2012)، **النظام السياسي الاردني**، المطبعة الوطنية.

61. مصالحة، محمد (2000). **دراسات في البرلمانية الأردنية**، (الجزء الأول). دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.

62. مهنا، أمين عواد، (1989)، **التحديث والاستقرار السياسي في الاردن**، ط1، الدار العربية، عمان.

63. مهنا، أمين، (2002)، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية.

64. ناصر، إبراهيم (2003). **المواطنة**، ط(1). مكتبة الرائد العلمية، عمان.

65. ناصف، حسام الدين فتحي، **ازدواج الجنسية وحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب**، دار النهضة العربية، 2001.

66. نصار، جابر جاد، (1999)، **الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 15

67. هلال، علي الدين وآخرون (2000). **الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي**، (ط3). مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

68. الهور، منير، والموسى، طارق، (1986)، **مشاريع التسوية للقضية الفلسطينية**، ط2 (عمان (الأردن): دار الجليل.

69. هيجوت، ريتشارد (2001). **نظرية التنمية السياسية**، ترجمة حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميد، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان.

70. ورقيه المصدق، (1990)، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، المغـرب، دار توبقـال للنشر، ط2، ج1.

71. ول ديورانت، (1975)، **قصة الحضارة**، ترجمة: محمد بدران، القاهرة، مطبعة الدجوي، ج4.

72. وهبان، أحمد (2000). **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث**، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية.

73. يعقوب، حسين، (2004)، **الفصل المتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية**، في النظـامين السياسيين الأردني واللبناني، عمان: مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع.

الرسائل الجامعية:

1. إلهام محمد حسن العاقل، (1997)، **الحصانة في الإجراءات الجنائية**، القاهرة ، رسالة دكتـوراة، جامعة القاهرة ، **كلية الحقوق**.

2. حسني عايش، (2008)، **الحياة البرلمانية في الاردن**، رسالة مجلس الامة، العدد الثاني، المجلد الاول.

3. الخلقي، إسماعيل، (1999)، **ضمانات عضو البرلمان**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة جامعـة القاهرة.

4. السنجلاوي، عبد الله (2001). **تقييم أداء مجلس النواب الثالـث عـشر تـشريعياً ورقابيـاً وسياسياً**، رسالة مجلس الأمة، العدد(40)، عمان.

5. الشناق، عادل (2004). **مستقبل التنمية السياسية في الأردن**، رسالة ماجستير غير منـشورة، كلية الدفاع الوطني، عمان، الأردن.

6. عايش، حسني، **الحياة البرلمانية في الاردن**، رسالة مجلس الامة، العدد الثاني، المجلـد الاول، نيسان 1993.

7. عبد الهادي، غازي (2004). **البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الأردن**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

8. القطارنة، محمد (2006). **الإصلاح السياسي في الأردن تحديات الداخل وضغوط الخارج**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

9. المناعسة، أيمن (2007). **التنمية السياسية والإصلاح السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية (1989-2005)**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان.

10. الوحيدي، فتحي عبد النبي، (1982)، **ضمانات نفاذ القواعد الدستورية**، رسالة دكتورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

ثانيا: الأبحاث والمحاضرات والمجلات العلمية:

1. أبو طالب، حسن (2005). **مستقبل النظام العربي والإصلاح المزدوج**، مجلة شؤون عربية، العدد(122).

2. الأسمر، حلمي (2006). **قانون الانتخابات، عصرياً**، جريدة الدستور، الثلاثاء تاريخ 28 آذار 2006، العدد (15965).

3. بركات، لؤي (د.ت). **دور البرلمان في التنمية السياسية**، مركز الدراسات والأبحاث، مجلس الأمة.

4. حدادين، بسام (2006). "**مقاله بعنوان هل يتعرض مجلس النواب إلى انتكاسه جديدة**، جريدة الرأي، العدد (12966).

5. الحموري، محمد (2003). **القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وآثام السياسة**، مجلة نقابة المحامين، العدد(6). عمان، الأردن.

6. الحموري، محمد (2004). **التنمية السياسية في ضوء نصوص دستورية غيبت وأخرى أفرغت من مضمونها**، مجلة نقابة المحامين، العدد(1، 2، 3). عمان، الأردن.

7. زريقات، فايز، (2009)، مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني دراسة تشريعية مقارنة، مجلة المنار، المجلد 15، العدد3.

8. زريقات، فايز (2004). **المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية**، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان.

9. الزعبي، خالد سمارة، **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة و العشرون العدد الثاني، ديسمبر 1987.

10. الزعبي، خالد موسى (2004). **التحديات التي تواجه مجلس النواب الرابع عشر (القوانين المؤقتة)**، العدد(52). رسالة مجلس الأمة، مجلس الأمة، عمان.

11. الزناتي، نمر (2005). **مقالة في الثقة في الحكومة، أحكام وأبعاد دستورية وسياسية**، جريدة الرأي الأردنية، العدد (693)، الأربعاء بتاريخ 22 حزيران 2005.

12. طبيشات، واصف (2005). **دور الإعلام في الإصلاح السياسي**، جريدة الرأي الأردنية، العدد 12558، الاثنين بتاريخ 7 شباط 2005.

13. الطويل، فالح (2005). **القائمة النسبية والصوت الواحد**، جريدة الرأي الأردنية، العدد (12801). السبت بتاريخ 8 تشرين الأول.

14. العزام، عبد المجيد (2005). **التنمية السياسية في أعقاب الانفراج الديمقراطي في الأردن**، مجلة دراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد (33). عدد(2) الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

15. العطور، محمود (2002)، **حالة الضرورة في الفقه الدستوري**، مجلة نقابة المحامين، العدد (1، 2، 3) ، عمان، الأردن.

16. قدورة، زهير أحمد، (2006)، **المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة**، دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول

17. كنعان، نواف، (1995)، **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة**، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد (22) (أ)، العدد الثاني.

18. المحاسنة، محمد، **ورقة عمل بعنوان تطوير التشريعات الانتخابية الاردنية**، ندوة تشريعات الانتخاب حجر الاساس في النظام الديمقراطي، مركز الاردن الجديد للدراسات.

19. المشاقبة، أمين (2000). **التحول الديمقراطي في الأردن 1989-1999م في التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينيات**، أعمال الندوة التي عقدت بجامعة آل البيت في الفترة بين 30/11/-1/12/1999.

20. نقرش، عبد الله (2005). **إشكالية التنمية السياسية في العالم العربي، مقارنة نظرية**، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الأردنية، مجلد (32). العدد (3). عمان، الأردن.

ثالثا: التشريعات الأردنية:

1. الدستور الأردني 1952
2. قانون انتخاب أردني
3. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني
4. النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني
5. وقانون الأحزاب
6. قانون البلديات

7. قانون الضمان الاجتماعي

8. قانون الكسب غير المشروع

رابعا: الإحكام القضائية:

1. الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا منشورات مركز عدالة

2. الاجتهادات القضائية لمحكمة التمييز الأردنية منشورات مركز عدالة

خامسا: المراجع الأجنبية:

1. Al-Sharah, M.K. (1997), "Political Liberalization in Jordan: a Study of Democratization Process 1989-1993"; Unpublished doctoral Dissertation, University of Durham, UK: 149
2. (Lucian Pye): "Aspeet of Political Development"; (1966): Boston. Niblock, Tim: (1992); "Democratization and Economic Liberalization in the Arab world: Mutually Reinforcing or Incompatible", Middle Eastern Studies, 8-10 July 1992, University of St Andrews, Scotland, pp: 139-144

سادسا: المواقع الالكترونية على الانترنت:

1. موقع التشريعات الأردنية/نظام المعلومات الوطني. www.lob.gov.jo
2. موقع مجلس النواب الأردني. www.parliament.jo
3. http://ar.wikipedia.org/wik
4. التكليف السامي على الرابط: http://www.kingabdullah.jo/body.php?page_id
5. الصاوي، علي (2001). "البرلمان"، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، القاهرة مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية،

http//acpss.achram.org.eg/ahram/2001/1/1/UOUN1.HTM ؛

6. http://www.jordanoholic.com/blog/news/tadeel-dustour-2011
7. http://www.addustour.com/16964/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D
8. http://www.jordanpolitics.org/index.php/introduction-to-political-life

.i http://www.lawjo.net/vb/showthread.

.9 http://ar.ammannet.net/news/category/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D

.10 ([1]) http://www.jordanoholic.com/blog/news/tadeel-dustour-2011

.11 http://www.addustour.com/16204

.12 المعايطة، سميح، عبد الله الثاني ملك المملكة الرابعة، شرعية كبيرة واستقرار يحتاج إلـــى دعـــــــــــــم http//www.islam-online.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic-mar/2000.qoikutuc13.asp

.13 موقع التشريعات الأردنية، نظام المعلومات الوطني. www.lob.gov.jo

.14 www.parliament.gov.jo.htm

.15 www.bbc .com.htm